mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni
comunità ed enti montani



1

EDITRICE STIGRA - Corso S. Maurizio 14 - 10124 Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Giuseppe Piazzoni

ANNO XXXI
GENNAIO 1985

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



ANNO XXXI
N. 1 - GENNAIO 1985

In copertina:
Verso il Gelas, nelle Alpi Marittime
(foto Beppe Balla)

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr. Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
sen. avv. Claudio Beorchia, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; ing. Giovanni Cavalli, on. Giulio Colomba, prof. Pietro Aloisi, prof. Maria Teresa Valent, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Giuseppe Agrimi, dr. Karl Oberhauser, Luigi Martin e ing. Salvatore Santo, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; dr. Folco Maggi, Segretario generale
Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella
Direzione e redazione: 00185 ROMA
Viale Castro Pretorio 116 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

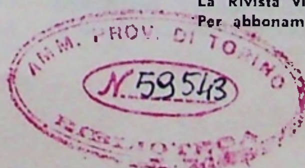
Editore e stampa: **STIGRA - Soc. Torinese Industria Grafica - s.a.s.**
10124 TORINO - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105
Amministrazione, abbonamenti e pubblicità: presso l'Editore

Abbonamento 1985 (11 numeri) L. 27.000 - Estero L. 30.000
Un numero L. 2.700

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Viale Castro Pretorio 116. Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del matriale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.



Progetto-pilota della Regione Veneto per gli anziani

Venezia. — Nel 1981 il numero degli anziani nel Veneto era pari al 17,5% della popolazione; nel 2000 si prevede che aumenteranno fino al 22%. Il fenomeno pone problemi di varia natura sia all'organizzazione sociale che sanitaria. Una apposita «*Commissione anziani*», costituita dalla Giunta regionale, ha già elaborato una serie di «standard» relativi ai servizi sociali e sanitari, che dovranno ora essere scientificamente sperimentati prima di una loro possibile estensione all'intero territorio regionale. È quanto si propone di verificare il progetto-pilota, «*l'anziano - la cultura - il suo ambiente*», approvato dalla Giunta regionale dopo che la competente Commissione consigliare ha dato il suo parere favorevole. «*Si tratta di un progetto* — ha osservato l'Assessore ai Servizi sociali Boldrin — *che prevede nel triennio 1984-'86 alcuni interventi a favore delle persone anziane da attuare in determinate aree del Veneto, mediante apposite convenzioni tra Regione, enti interessati e Unità locali sociosanitarie. Il costo di questo intervento sperimentale ammonta complessivamente a quasi cinque miliardi, dei quali due sono stati stanziati per l'84, e un miliardo e mezzo circa sia per l'85 che per l'86*».

Le aree prescelte per la realizzazione del progetto sono Vicenza, provincia con una rilevante industrializzazione e quindi con anziani provenienti dal pensionamento dell'industria; Belluno, con scarsa industrializzazione e anziani in parte emigrati di ritorno; Chioggia, caratterizzata da un'economia basata sul terziario con anziani ancora impegnati in modeste attività lavorative. Oltre gli enti pubblici, nella sperimentazione saranno coinvolte anche istituzioni culturali, pubbliche e private, e di volontariato. Il lavoro sarà coordinato da un unico istituto culturale che provvederà inoltre alla programmazione, alla formazione degli operatori e alla verifica stessa delle iniziative.

Il progetto della Regione si articola in tre settori: lo sviluppo di attività culturali per gli anziani, l'utilizzazione degli anziani in attività di carattere sociale e la creazione — in sette aree diverse — di un servizio di telesoccorso domiciliare, soprattutto per gli anziani che vivono da soli. Per i primi due tipi di interventi ci si avvarrà di animatori sociali, di specialisti in varie discipline (educazione fisica, arti e mestieri, psicologia, ecc.) e di docenti per le attività socio-culturali; mentre il servizio di assistenza domiciliare verrà attivato in stretta collaborazione con Comuni, U.L.S.S., associazioni locali e volontari.

Per quanto riguarda le attività culturali, il progetto a titolo esemplificativo indica due possibili filoni: uno più popolare, con iniziative folkloristiche, turistiche e di vacanza, ed uno più specialistico con corsi di aggiornamento culturale e di studio delle lingue, attività motorie, bricolage, ricerca scientifica e così via. Saranno messi a punto anche dei particolari corsi di preparazione al pensionamento per consentire agli utenti una riflessione sul futuro e una riorganizzazione tempestiva del tempo libero. Relativamente all'impegno in attività sociali, il progetto pilota propone l'utilizzazione degli anziani in lavori come la formazione e la custodia di musei, l'abbellimento e la sicurezza della città, l'organizzazione di centri sociali e biblioteche. Oppure potranno essere impiegati in attività di organismi di volontariato anche autogestito con forme di presenza degli anziani nelle famiglie e nei caseggiati, compagnia a persone sole e non autosufficienti, ecc. Infine, il servizio di telesoccorso domiciliare. Verrà sperimentato a Feltre, Rovigo, Vicenza, Cittadella, Treviso, Mestre e Verona. Un centro attrezzato in ogni area terrà sotto controllo gli utenti forniti di appositi apparecchi in grado di segnalare i casi di bisogno. Complessivamente nelle sette aree gli utenti saranno circa tremila. Per far fronte alla necessità di coordinare tutti i servizi sociali e assistenziali agli anziani, la Regione organizzerà un apposito centro che sarà ubicato nel territorio dell'U.L.S.S. 21 a Padova.

Caccia: uno «storico» accordo con il mondo agricolo

Roma. — Agricoltori e cacciatori, dopo anni di polemiche e incomprensioni, dovrebbero aver fatto finalmente la «pace». Uno «storico» accordo nazionale (interessa circa sei milioni di agricoltori e quasi un milione e mezzo di cacciatori) per la riforma della caccia, la salvaguardia delle produzioni agricole e la tutela della fauna e dell'ambiente è stato infatti sottoscritto da rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole, delle Regioni e dai Presidenti delle associazioni venatorie nel corso di un incontro al CONI presieduto dall'Assessore dell'Emilia-Romagna Corticelli. Il documento di intesa prevede sostanzialmente due tipi di impegno per Regioni, agricoltori e cacciatori: programmazione regionale della fauna per grandi aree omogenee, con il coordinamento dei calendari venatori che avranno durata poliennale; regolamentazione delle «*presenze venatorie*»; modifica della Legge quadro sulla caccia (968 del 1977) con una proposta di legge di iniziativa interregionale che permetta fra l'altro che la superficie agro-forestale nazionale sia destinata per il suo 25 per cento (cinque milioni di ettari) ad ambiti pubblici protetti (parchi, oasi, zone di ripopolamento) ove la caccia è vietata e per il 10 per cento ad ambiti privati (ad esempio aziende faunistico-venatorie). Il restante territorio sarà destinato al libero esercizio o alla gestione sociale della caccia, regolamentata dalle Regioni e gestita da appositi comitati paritetici fra Regioni, agricoltori e cacciatori.

In base all'accordo i produttori agricoli dovranno ricevere fra l'altro incentivi per il mantenimento e il miglioramento ambientale e per il ripopolamento della selvaggina. Dopo un breve intervento di saluto del Segretario generale del CONI, Pescante, i rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole, dei cacciatori e delle Regioni hanno espresso la loro soddisfazione per il raggiungimento dell'intesa. Il Vice Presidente della Coldiretti Andreoni ha detto che ai contenuti dell'accordo dovranno seguire precise modifiche della legge quadro fra le quali il riconoscimento del ruolo fondamentale dell'agricoltura e della sua priorità sulla caccia. L'importanza dell'accordo è stata sottolineata con particolare vigore dal Presidente dell'Unione fra le associazioni venatorie (UNAVI), Fermariello, e dal Presidente della Federcaccia, Leporatti, che hanno parlato di «una vera e propria svolta nei rapporti di alleanza fra cacciatori e agricoltori che dà un nuovo impulso alle iniziative in difesa dell'ambiente». La soddisfazione delle Regioni ed il conseguente loro impegno fattivo perché l'accordo sia attuato è stata espressa dagli Assessori dell'Emilia-Romagna Corticelli e della Lombardia Veresi che ha detto: «*Si renderanno necessari alcuni aggiustamenti della normativa in atto anche per quanto riguarda la possibilità di consentire agli agricoltori degli utili integrativi soprattutto per chi opera nelle zone marginali*».



di E. Martinengo

Ancora sulla riforma delle Autonomie

Ancora una strage: quindici le vittime innocenti, molti coloro che porteranno per tutta la vita il ricordo di una terribile domenica. Subito dopo: polemiche e richieste imperiose di giustizia rapida, efficace, esemplare. Evitiamo qui polemica e ci associamo, convinti, alle richieste di atti di giustizia che sappiano richiamarci alle nostre radici di antica civiltà.

La Giunta esecutiva dell'UNCEM, con i Capigruppo del Consiglio nazionale ed i Presidenti delle Delegazioni regionali ha incontrato a Roma i rappresentanti dei partiti della maggioranza di Governo e del P.C.I. per una valutazione delle prospettive che si pongono alle Comunità montane nel quadro della riforma delle Autonomie locali. La richiesta di incontro, avanzata dall'UNCEM, era originata dalle perplessità emerse dall'esame del testo di un articolato, approvato da un «gruppo interpartitico», che costituisce base di lavoro per la competente Commissione del Senato. Nel corso di un incontro della Presidenza dell'UNCEM con i Capigruppo del Consiglio nazionale ed i Presidenti delle Delegazioni regionali i due articoli del predetto articolato inerenti alle Comunità montane erano stati infatti giudicati negativamente.

Li riportiamo integralmente:

Art. 18.

Le Comunità montane sono associazioni obbligatorie costituite con leggi regionali, secondo i principi della legge della Repubblica tra i Comuni montani e parzialmente montani, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati.

Ai fini della costituzione delle Comunità montane, sono considerati Comuni montani quelli con popolazione non superiore a 50.000 abitanti situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri; sono considerati Comuni parzialmente montani quelli nei quali, fermo rimanendo il limite di popolazione, il requisito altimetrico sussiste per una superficie non inferiore al venti per cento del loro territorio.

La legge regionale può prevedere l'esclusione dalla Comunità montana di quei Comuni parzialmente montani, che ne possono pregiudicare l'omogeneità geografica o socio-economica; può prevedere, altresì, l'inclusione di quei Comuni confinanti, con popolazione non superiore a cinquantamila abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico comunitario.

Art. 19.

Spetta alle Comunità montane l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi delegate dalla Regione.

Spettano inoltre le funzioni attribuite dalle leggi della Repubblica nonché la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità Economica Europea o dalle leggi statali e regionali.

L'articolo 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, è abrogato.

* * *

La lettura di questo testo legittima sicuramente le nostre preoccupazioni, che non sono del tutto scomparse dopo l'incontro con i rappresentanti dei partiti. Dall'incontro è sostanzialmente emerso che «trattandosi di una riforma non deve apparire strano che, anche per quanto attiene alle Comunità montane, qualcosa cambi». Un'affermazione questa che potremmo considerare ineccepibile se non fosse che la Comunità montana è già una «riforma», sia pur realizzata con qualche lustro di anticipo.

In sostanza emergono, per i partiti, queste preoccupazioni: anzitutto in tema di programmazione dello sviluppo economico-sociale si vuole sostituire il rapporto diretto Comunità montana-Regione con il rapporto Comunità montana-Provincia e si vuole rivedere l'attuale funzione delle Comunità montane in materia urbanistica. Tutto questo alla luce della rivalutazione della Provincia quale Ente intermedio. La seconda preoccupazione che pare emergere è quella della identificazione dei territori montani e della conseguente delimitazione territoriale delle Comunità montane.

Sono temi sui quali siamo disposti ad un dibattito sereno e costruttivo, nella consapevole convinzione che si possano ottenere risultati soddisfacenti, certamente diversi, però, dal testo che viene proposto.

Il PCI e le Autonomie locali

La conferenza nazionale del Partito Comunista sul governo locale

DEMOCRAZIA, AMBIENTE, SVILUPPO, *tre temi per un convegno, quello tenuto dal Partito Comunita Italiano, come Conferenza nazionale del PCI sul governo locale. A Milanofiori dal 22 al 25 novembre si sono riuniti molti di quegli amministratori che in tutta Italia condividono le fatiche del governo locale. Nella presentazione della conferenza uno dei temi centrali dell'intera questione:* «Il modo concreto per recuperare le difficoltà, e anche le vere e proprie crisi che hanno investito le Regioni e il sistema delle autonomie, ci appare dunque una rimotivazione della battaglia autonomista fondata sulla riproposizione di due obiettivi intrinsecamente connessi: il governo dello sviluppo e una riforma dello Stato che promuova la crescita della democrazia». *Dietro a questa indicazione una molteplicità di argomenti: diverse commissioni hanno discusso lo sviluppo e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo dei servizi, quale momento nella lotta contro la disgregazione sociale, la responsabilità di gestione per il funzionamento del servizio sanitario nazionale, scuola e formazione, la politica culturale svolta dagli Enti locali, il territorio, la burocrazia, Regioni e riforma delle autonomie, la finanza pubblica ed il sistema tributario ed infine programmi e liste per le elezioni '85. Sono temi che coinvolgono tutti i partiti, ma ancora di più il PCI per le responsabilità che deve assumere nel contesto italiano. A sottolineare l'interesse dell'UNCEM e per rispondere all'invito rivolto, il Presidente Martinengo si è recato a Milano ad assistere a parte dei lavori della conferenza, accompagnato dagli esponenti comunisti della Giunta esecutiva, Vagli, Vice Presidente, e Velletri, membro della Giunta. L'on. Giulio Colomba, capogruppo del PCI nel Consiglio nazionale dell'UNCEM ha presentato un intervento che pubblichiamo di seguito.*

Dopo una breve presentazione dell'UNCEM e della rappresentanza che essa esprime, ha così proseguito:

Uno dei dati che sembrerebbero fornire un segnale di inversione della tendenza al degrado è quello della avvenuta stabilizzazione della popolazione. Non ci lasciamo però ingannare da una lettura superficiale del dato, a parte il fatto che esso riguarda soprattutto la collina, più che la montagna. Esso è principalmente conseguenza della crisi economica che colpisce le aree industriali italiane ed internazionali. Dove fino a pochi anni fa rientravano occasionalmente soltanto pensionati, oggi rientrano purtroppo anche forze attive, che però nel territorio montano non trovano occasioni di reinserimento produttivo, ma solo di attenuazione delle difficoltà che la sopravvivenza in città comporta.

Eppure molto si potrebbe, si può e si deve fare in montagna e per la montagna. Essa dispone di enormi risorse naturali, riproducibili, se razionalmente utilizzate. Essa occupa il 52% del territorio nazionale, con 4.300 Comuni e 10 milioni di abitanti.

Per anni la montagna è stata considerata strumento di salvaguardia della pianura, piuttosto che soggetto autonomo con le sue necessità e potenzialità.

Sono passati ben 10 anni dal Convegno nazionale del partito sulla montagna tenutosi a Roma ed alcuni anni sono trascorsi dal convegno di Trento in cui fu definita la carta dei diritti delle popolazioni della montagna, carta cui non sono seguite iniziative legislative di attuazione.



Occorre evitare che questa parte del paese paghi ancora una volta i prezzi dello sviluppo delle zone forti urbane in obbedienza al principio capitalistico del massimo profitto.

Non è pensabile una politica di sviluppo stabile e coerente del paese, senza che esso sia equilibrato nel rapporto Nord-Sud, ma anche in quello pianura-montagna. Ciò comporta un trasferimento di risorse, una diversa politica di servizi, alcune proposte in campo istituzionale.

Servizi pubblici

Le condizioni generali di vita in montagna sono ovviamente, naturalmente più disagevoli. Non bastano l'aria più pura o la bellezza del paesaggio a compensare i costi individuali, familiari, che comportano trasporti e vie di comunicazione insufficienti, le spese di riscaldamento, la scuola, spesso pluriclassi, la lontananza dal posto di lavoro o la difficoltà di partecipazione ad iniziative culturali, sportive, eccetera.

Cosa può fare lo Stato, l'amministrazione centrale?

Non a caso ho parlato di costi individuali, e su questi occorre pensare di intervenire. (Ho in mente i consorzi BIM, che non hanno mai risolto i problemi).

Perché non riflettere sulla possibilità di una riduzione di tariffe elettriche? Ciò, fra l'altro, consentirebbe, ad esempio, nel campo turistico una risposta alle aggressività nel settore di più Paesi vicini (penso all'Austria ed alla Jugoslavia).

Ma penso ad esempio alla scuola. È noto che le scuole di montagna sono considerate momento di transito per gran parte del corpo insegnante. L'attenzione delle organizzazioni sindacali si è spesso rivolta principalmente alla condizione dei lavoratori della scuola. Voglio spostare l'attenzione sul servi-

zio reso all'utenza, la cui qualità è, nella situazione attuale, decisamente scadente. Ed una scuola scadente significa un impoverimento delle potenzialità di autorealizzazione dei cittadini di montagna. E allora, come in campo sanitario si premia il medico convenzionato che opera in territorio a bassa densità demografica, o nel campo degli appalti si riconoscono alle imprese le cosiddette difficoltà di cantiere, così si possono studiare dei premi agli insegnanti che completino un ciclo didattico, premi di natura economica e normativa. Ciò significherebbe non solo incentivi di tipo economico, ma, ad esempio, l'insegnante che in un'unica scuola non raggiunge l'intero orario di servizio, dovrebbe poter essere utilizzato per il completamento dell'orario dagli Enti locali per svolgere compiti di tipo culturale e sociale, attraverso convenzioni tra gli stessi ed il Ministero della Pubblica Istruzione.

Inoltre all'insegnante che completa il ciclo didattico può competere un punteggio fortemente maggiorato.

Ma sempre sulla qualità della vita, l'ANAS, ad esempio, stante la sua organizzazizone a livello nazionale, consentendo frequenti trasferimenti, depaupera continuamente i suoi organici in montagna, cui conseguono sempre più gravi difficoltà nella percorribilità delle strade.

E simili situazioni di inefficienza e di insufficienza si riscontrano negli uffici finanziari, in quelli non finanziari, e via dicendo.

La soluzione può dunque essere trovata non solo in assunzioni legate a norme non eludibili sui trasferimenti, ma anche in opportune incentivazioni economiche e normative, da contrattarsi con le OO.SS.

L'amministrazione locale

Quando spostiamo poi l'attenzione alla macchina comunale, anche la problematica dei Comuni montani, che quasi sempre sono, lo ripeto, i piccoli Comuni, assume connotati peculiari e richiede specifici provvedimenti.

Accenno solamente ad una questione comune a tutti gli Enti locali, che è quella dei segretari comunali. La sempre maggiore importanza che la legislazione regionale assume rispetto alla gestione dell'attività comunale suggerirebbe la assunzione e l'inquadramento di personale per lo meno a livello regionale.

Ma quali indicazioni vogliamo dare sul fronte ben più importante della finanza locale?

Accanto ai trasferimenti finalizzati alla realizzazione di piani pluriennali di investimento, deve essere integrato il fondo di perequazione ordinario a correzione degli effetti fortemente squilibrati che si avranno nelle zone deboli in seguito all'auspicata autonomia impositiva. In ogni caso dovrà essere garantito il ripiano del bilancio, con il riconoscimento di alcuni punti pari alla copertura del solo tasso integrativo e all'aumento dei costi ordinari tendendo così a colmare i ritardi e gli svantaggi accumulati.

La montanità

A quanto detto, va però aggiunto un obiettivo: quello della ridefinizione del territorio montano.

Ma quale destino si va preparando per i piccoli Comuni, per i Comuni montani e le Comunità montane?

Ma sappiamo quali scelte il Senato adotterà, ma vogliamo mettere avanti alcune nostre preoccupazioni, che si basano sull'esperienza?

I meccanismi fino ad oggi adottati generalmente per la formazione delle assemblee delle unità sanitarie locali, o, ad esempio, dei distretti scolastici, comportano quasi sempre che in tali assemblee siano rappresentati i partiti ma manchino molti piccoli Comuni. Ora, se l'associazione intercomunale deve essere uno strumento di gestione razionale di servizi e non un organismo di politica generale, essa deve primariamente comprendere i rappresentanti dei Comuni.

Altra questione, di grande valenza democratica, riguarda la possibilità di fusione di Comuni. Ogni ipotesi in merito deve rispettare la volontà della maggioranza della popolazione di ogni singolo Comune.

Se rispetto alla microdimensione che è caratteristica peculiare dei Comuni montani rifiutiamo formule di accorpamento forzoso, per convinzione democratica prima occorre che per la coscienza dei fallimenti delle iniziative dei Paesi vicini dell'arco alpino, rinasce il problema delle dimensioni comunali insufficienti a rispondere alle esigenze moderne.

Esso non è superabile con affermazioni di volontà, vanno perciò istituiti incentivi finanziari per promuovere la collaborazione intercomunale, le convenzioni volontarie tra Comuni (a partire dal nodo dell'informatica applicata alla gestione di uffici e servizi), alla elaborazione di piani e programmi specifici di servizi e infrastrutture per unità insediative storicamente determinate. Non è una questione istituzionale soltanto, ma primaria culturale, politica, civile che richiede nostre iniziative e anche tramite appositi convegni regionali.

Conclusioni

Persiste, mi si consenta il rilievo critico alle relazioni ed agli interventi, la sottovalutazione delle complessità e dell'urgenza dei problemi dei piccoli Comuni, dei Comuni montani e delle Comunità montane da parte del partito.

Un'ultima questione è quella della tutela e valorizzazione delle minoranze etniche e linguistiche, i cui territori di insediamento sono, con rare eccezioni (zingari), montani, anche se certe minoranze sono numericamente più consistenti in alcune grandi città (Roma, Milano, Torino) che non nelle aree di provenienza.

Occorre che il Parlamento legiferi in materia, mantenendo allo Stato competenze di indirizzo generale, ma decentrando una serie di funzioni e compiti alle Regioni, alle Province, ai Comuni.

Nel mio intervento ho evidenziato le questioni attinenti al rapporto Stato-Enti locali, ma non ignoro le difficoltà di un corretto rapporto tra le Regioni, di cui va contrastato il centralismo, e gli Enti locali.

Chiedo quindi che il partito vada ad una rinnovata riflessione collettiva con l'indizione di un nuovo Convegno nazionale sull'uso razionale delle risorse, sviluppo e ambiente nella montagna.

Comunità Europea e Comunità montane

Il Convegno di Trento

A Trento si è svolto il primo convegno «a tema» che, secondo quanto stabilito dalla III Assemblea nazionale, vede approfondito di volta in volta un argomento particolarmente attinente all'attività delle Comunità montane. L'appartenenza alla Comunità Europea, mentre se da un lato pone all'Italia alcuni problemi, ne offre altri che sovente non sono sfruttati a sufficienza: da qui la necessità di esaminare le varie possibilità operative che ne scaturiscono. La rispondenza dei soggetti interessati è stata positiva, essendo il primo convegno della serie: diamo qui di seguito un breve resoconto, mentre, in accordo con la delegazione provinciale trentina, in un prossimo numero cercheremo di fornire, in un inserto, gli atti del convegno stesso.

«*Azioni CEE e programmi per lo sviluppo delle zone montane*» è il tema del convegno che si è tenuto il 16 e 17 novembre a Trento e che ha occupato per due giorni gli amministratori della montagna delle regioni alpine. Il convegno, organizzato dalla locale delegazione provinciale dell'UNCEM, ha raccolto numerose adesioni di amministratori, esperti e tecnici del territorio montano. «*Era necessario puntualizzare, dopo la prima legislatura del Parlamento Europeo*» ha dichiarato in questa occasione il Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo «*l'azione che la CEE svolge in favore dei territori montani o comunque meno favoriti e come questa azione produca o abbia prodotto risultati positivi*».

È stato quindi un convegno in cui si è fatto un bilancio a più voci. Le relazioni su «politica agricola, politica sociale e politica di riequilibrio regionale» hanno permesso ai beneficiari dei provvedimenti comunitari, tra cui le Comunità montane, di approfondire i settori di applicazione, le modalità di riscossione e raccogliere proposte che l'on. Ferruccio Pisoni, parlamentare europeo, e relatore al convegno, ha fatto proprie.

La relazione del Presidente della delegazione UNCEM Provinciale di Trento, Mario Tomasi, ha aperto i lavori del convegno sui problemi della montagna. Intervenendo all'apertura, insieme al Presidente del Consiglio regionale, Sembenotti, e al Commissario del governo, De Pretis, il Presidente della Regione Trentino-Alto Adige Pierluigi Angeli riconoscendo che insieme alla Regione Valle d'Aosta la sua regione è territorio classificato interamente montano ha riconosciuto che «*tutto quello che fa la CEE ci interessa da vicino e direttamente anche perché come Regione insieme con tutto il sistema regionale italiano è da anni che operiamo per essere degli interlocutori sempre più presenti all'interno della Comunità*», tenuto presente che in Italia «*non c'è una montagna italiana ma ci sono invece montagne italiane*» per le quali gli interventi devono essere diversificati.

Le relazioni del convegno sul tema «*Politica agricola*» (relatore dott. Antonio Picchi, Regione Emilia-Romagna), «*Politica sociale*» (relatore dott. Barbara Repetto, Provincia di Bolzano), «*Politica di riequilibrio regionale*» (relatore dott. Paolo Giunti, Regione Valle d'Aosta) hanno evidenziato diversi aspetti dell'intervento comunitario e per il quale le Comunità montane sono chiamate a prestare la loro attenzione. Picchi ha sostenuto l'opportunità che i piani economico-sociali delle Comunità montane siano utilizzati per definire un programma di misure specifiche per l'Arco Alpino e per l'Appennino Settentrionale aggiuntive a quelle già in vigore da presentarsi alla CEE. Tale possibilità è fra l'altro offerta da un regolamento CEE di prossima approvazione nel miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole. Secondo il relatore gli interventi sulle strutture agricole devono essere integrati negli altri settori produttivi a carico degli altri fondi CEE, cioè al F.S.E. e al F.E.S. '82. Inoltre tali interventi non devono essere contraddetti dalle politiche dei prezzi agricoli e di regolazione della produzione, come sta avvenendo ora con i regolamenti delle «*quote*» di latte che potrebbero liquidare gli allevamenti bovini da latte nelle zone montane. Invece proprio soltanto intorno alla zootecnia è possibile, con una politica specifica della CEE, valorizzare meglio le risorse agricole, naturali ed ambientali nelle zone montane settentrionali.



Per Barbara Repetto l'argomento centrale della relazione è stato costituito dall'analisi del Fondo Sociale Europeo, quale strumento finanziario della CEE che può integrare progetti ammessi ad altri contributi comunitari (Feoga, F.S.R., BEI). Esso viene attivato per promuovere interventi di formazione professionale o di assunzione. Ha sottolineato come le Comunità montane possono configurarsi come organismi promotori di progetti per il

Fondo sociale europeo assumendone la responsabilità di proposta e di gestione attraverso una cooperazione con la Regione di riferimento. Le Comunità montane sono organi di amministrazione decentrata che devono svolgere un ruolo centrale della programmazione socio-economica del territorio. Secondo la Repetto, possono quindi impegnarsi nel programmare, con il sussidio di fondi comunitari, interventi atti, ad esempio, a dare consulenza ed assistenza tecnica alle stesse Comunità, istituire cooperative di servizio, a promuovere le conversioni o azioni di riorientamento delle produzioni.

Secondo Giunti il F.E. di sviluppo regionale è uno strumento finanziario della CEE espressamente finalizzato ad attenuare i divari economico-sociali esistenti fra le regioni della Comunità Europea. Finora un'ampia quota del Fondo (circa il 40 per cento) è stata destinata all'Italia, ma impiegata quasi esclusivamente nel Mezzogiorno. Una apertura, da parte dello Stato, delle possibilità di accesso al Fondo anche delle aree montane del Centro-Nord, in quanto svantaggiate per loro natura, consentirebbe di attuare interventi intersettoriali finalizzati a favorirne lo sviluppo e di rivalutare il ruolo di organo programmatorio della Comunità montana.

«Necessità di una puntuale informazione» e *«un coordinamento nazionale sulle possibilità di utilizzo dei fondi comunitari per le zone montane»* sono le richieste di fondo emerse nel corso del convegno organizzato a Trento.

Sulle relazioni che hanno preso in esame la *«Politica agricola»*, la *«Politica sociale»* e la *«Politica di riequilibrio regionale»* della CE numerose osservazioni hanno permesso di evidenziare anzitutto che le priorità di intervento del Governo dirottano i fondi per l'Italia per lo più nel Mezzogiorno, con la eccezione, nel passato, per il terremoto del Friuli. Il pericolo di fondo è che il cambiamento della società di montagna — con alcuni provvedimenti discutibili quale il premio di abbattimento delle bovine da latte — porti all'abbandono degli alpeggi e quindi all'abbandono della montagna. Da qui allora emerge la necessità, da parte delle Regioni, di attrezzarsi adeguatamente per fornire assistenza tecnica nel predisporre progetti finanziabili: il caso della Regione Trentino-Alto Adige che ha raccolto progetti per 12 miliardi, ne ha visti approvati per una cifra di 3 su 7 di disponibilità è emblematico, e conferma che occorre, secondo le richieste dei partecipanti al convegno, anzitutto un approfondimento delle modalità progettuali per accedere ai finanziamenti comunitari e quindi una informazione maggiore che l'UNCEM dovrebbe promuovere a livello nazionale, diretta soprattutto verso i Comuni e le Comunità montane destinatari dei fondi.

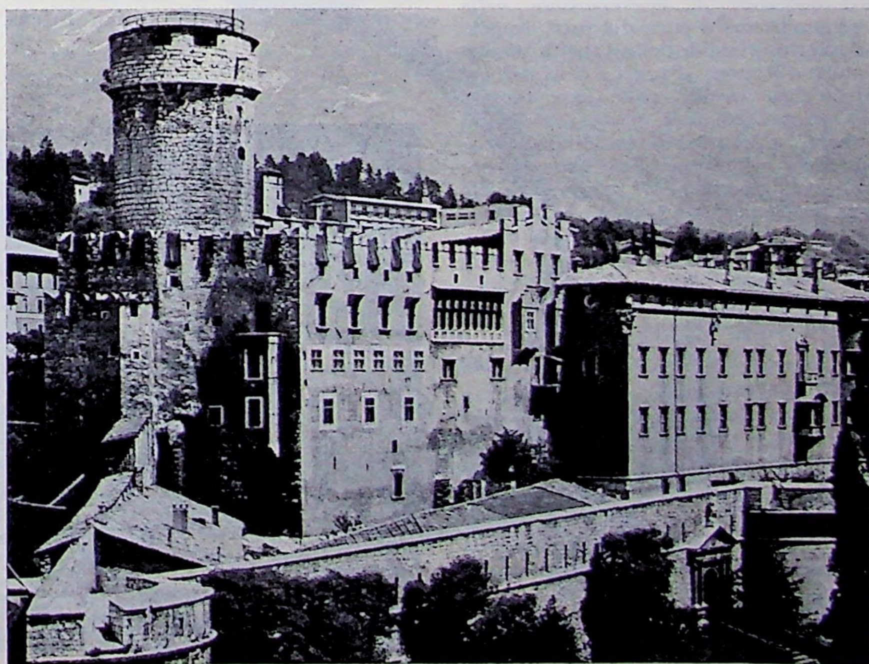
Adeguati interventi per la difesa della produzione agricola, di quella lattiero-casearia, della valorizzazione dei giovani e di un'attività turistica che veda incentivi per i residenti dovrebbero permettere adeguate opportunità tese ad aumentare le possibilità di vita in montagna e le relative condizioni economiche. Riconoscendo nella montagna un luogo complesso per interventi, il Presidente della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto dott. Renato Vinante ha sottolineato come sia particolarmente pressante il problema della disoccupazione dei giovani, soprattutto in zone montane, poiché senza prospettive e senza attività viene depauperato il territorio e non si garantiscono adeguate condizioni di vita.

Coordinamento ed integrazione sono le direzioni verso le quali tendere per una possibilità operativa delle Comunità montane verso la politica comunitaria: secondo Guido Gonzi, Vice Presidente dell'UNCEM, solo tendendo a questa maggiore responsabilizzazione si può battere l'improvvisazione e l'individualismo costanti, spesso, della attività delle Comunità montane. Con la necessità di mettere *«un piede»* dell'UNCEM — quale rappresentante degli interessi nazionali della montagna — a Bruxelles e Strasburgo, Gonzi ha anche espresso l'opportunità di individuare referenti nazionali e comunitari per la politica della montagna del nostro paese.

Venendo meno la necessità delle economie prodotte in montagna è diminuito l'interesse per il territorio montano. Da questa premessa l'on. Ferruccio Pisoni, parlamentare europeo, è partito per presentare la relazione politica del convegno. Altri aspetti hanno attirato l'attenzione dei paesi comunitari: l'ambiente e la salvaguardia del sistema sono stati i maggiormente discussi. Di fronte alle *«nuove povertà»*, agli adeguamenti tecnologici, alla disoccupazione, l'economia della montagna non riesce ad attirare una sufficiente attenzione: per un'azione che possa essere valida e positiva, secondo l'on. Pisoni, occorre un *«costo sociale»* che la comunità deve sopportare per garantire attività economiche in montagna e che ne possano quindi salvaguardare l'ambiente. Gli Enti pubblici devono invece avere una naturale *«curiosità»* nel trovare gli spazi operativi per i quali chiedere finanziamenti su un bilancio comunitario che è di 39 mila miliardi (pari a un terzo del deficit italiano), oggetto di divisione tra Parlamento e Commissione, poiché si tende tra l'altro a ridistribuire fondi tra i diversi comparti. Assumendo come esempio l'utilizzo del fondo sociale si nota la necessità di un adeguamento del prelievo che per l'Italia è pari al 17% e che invece è del 32% per il Regno Unito.

Insieme ai provvedimenti specifici per una montagna che si voglia continuare a far vivere e che sia produttiva occorre anche individuare una adeguata attenzione per i provvedimenti che possono garantire la presenza femminile anche in questa zona. Il convegno, nel quale sono state sollevate nuove tematiche e dove sono stati aperti nuovi spazi di utilizzo e di rivalorizzazione dell'attività della Comunità montana, è stato chiuso da Mario Tomasi, Presidente della Delegazione provinciale dell'UNCEM, che ha rilevato l'interesse suscitato e le partecipazioni stimolate.

M. Ch.



Trento: il Castello del Buonconsiglio

Analisi e struttura della società montana

Il Convegno di Riva del Garda

Mario Chianale

Quattro relazioni, sette comunicazioni, dodici interventi, centodue partecipanti, quattordici Regioni rappresentate, sono le cifre del Convegno di studio organizzato dall'INEMO a Riva del Garda dal 26 al 28 ottobre sul tema *«La strutturazione sociale della montagna»*. Insieme all'INEMO ha collaborato attivamente il Dipartimento di Teoria, Storia e Ricerca Sociale della Università di Trento, sezione società e territorio, il cui responsabile, professor Franco Demarchi, da tempo insisteva per fare il punto su un tema così ricco e complesso. La partecipazione, vasta per il mondo accademico e rappresentativa per gli operatori della montagna, ha messo in luce quanto si va facendo in Italia e che cosa si vorrebbe fare, con un occhio alle esperienze d'oltre confine.

Questi i temi delle relazioni: *«I fattori culturali di aggregazione nelle aree montane»* a cura del prof. Angelo Scivoletto, preside della facoltà di magistero a Parma; *«Enfasi e crisi dell'appartenenza sociale nelle aree montane»* presentato dal professor Renzo Gubert, ordinario di sociologia urbano-rurale a Trento; *«Turismo: fattore di sconvolgimento e di progresso nelle aree montane»* del prof. Corrado Barberis, straordinario di sociologia a Roma; *«Servizi sociali specializzati per le aree montane»* affidato al prof. Franco Martinelli, ordinario di sociologia urbana e rurale a Roma.

Il convegno, secondo gli intendimenti degli organizzatori voleva *«mettere a fuoco, sulla base anche di indagini scientifiche, sia l'entità della crescita di mobilità di persone, beni e messaggi sul territorio montano italiano, sia le spinte ristrutturatrici della vita sociale nelle aree montane, con particolare attenzione al variare del sentimento di appartenenza territoriale e comunitario, ai processi di marginalizzazione e alle potenzialità di nuova centralità nelle aree montane, allo scopo di fornire a studiosi, operatori e amministratori delle Comunità montane diagnosi attendibili della situazione attuale e suggerimenti per opportuni interventi»*; è possibile dare una prima impressione del convegno? La complessità degli argomenti affrontati e l'intreccio delle materie e delle esperienze presentate suggerirebbe di attendere gli atti per una lettura approfondita ed attenta: intanto si può rilevare un indirizzo di fondo, quello di esplorare la situazione ambientale alpina in diverse angolazioni: se al presente si sono voluti analizzare aspetti più strettamente sociologici, nel passato, in convegni diversi, si affrontarono temi quali *«L'uomo e l'alta montagna»* (1978); *«Territorio e comunità, mutamento sociale dell'area montana* (1982); *«Territorio e simboli»* (1983), tutti organizzati dalla facoltà di sociologia di Trento, che da una decina di anni punta l'attenzione sui fenomeni sociali propri dell'ambiente alpino, trovandosi inserita in una Comunità montana di notevoli dimensioni e quindi con l'impossibilità di eludere la problematica ideologica che interessa l'ambiente alpino che la circonda e la condiziona.

Partendo dal presupposto che da una parte la montagna presenta opportunità di insediamento che in pianura non si incontrano, quali la forte carica di simbolismo e l'afflusso turistico e che dall'altra essa genera tendenze solidaristiche ed esigenze di specifici servizi sociali che hanno connotazioni distintive è scaturita la proposta di riflettere sul tema presentato, *«strutturazione sociale»*, che è quel complesso, ma anche affascinante modo di convivere nell'ambiente montano. Ed allora l'incontro con questo ambiente *«è un incontro fortemente problematico, un incontro realistico e spinoso, perché implica almeno un bilancio di circa mez-*



Riva del Garda, sede del Comprensorio Alto Garda e Ledro

zo secolo in materia di trasformazioni vaste o globali della società» secondo quanto ha detto il prof. Scivoletto: il quale, dopo una disamina puntuale su fattori diversi che influenzano la vita in montagna, ha ancora rilevato che *«ora si è capito che anche il "nuovo" della tecnologia deperisce se non si riequilibra con l'intero arco della morfologia territoriale, o se non si diffonde in tutto lo spazio sociale, cioè se non diventa esso stesso fenomeno di umanizzazione»*. Non più lamentazione del *«passato perduto»* o la macerazione per un *«futuro imminente»*: non *«conservazione inerte o passiva»* ma nemmeno facile *«innovazione»*; ed allora, alla fine, si può evitare di morire d'egoismo solo cercando l'altro e progettando per l'altro. Questa cultura — concludeva Scivoletto — *«può davvero disporre di una sua specificità o di un "tasso elevato" soprattutto in area montana»*.

La chiusura del convegno ha permesso al comm. Enrico Pancheri di ripercorrere con la memoria strade già percorse *«dopo varie esperienze che mi hanno portato fino alla presidenza della Regione Trentino-Alto Adige ritorno come amministratore di una Comunità montana, funzione dalla quale ero partito in passato»* ma anche come Presidente dell'INEMO, il cui direttore, il comm. Piazzoni, ha moderato per due giorni il convegno.

Le vicende di un decreto

Diverse Regioni contestano le nuove norme sull'ambiente

Il cosiddetto «*Decreto Galasso*» sul quale, nel numero scorso della rivista, il Vice Presidente dell'UNCEM Guido Gonzi ha fatto una serie di considerazioni, è oggetto di continuo interesse, sia da parte delle Regioni, enti particolarmente toccati dalla nuova normativa, ma anche da altre associazioni che per motivi, magari opposti, intendono partecipare al dibattito. È un argomento delicato: già Gonzi si era chiesto «*chi risponderà*» alle varie proteste provenienti da tutta Italia e si chiedeva se non ne valesse la pena che «*il Ministro rimediti il decreto e che dell'intera materia si occupi con urgenza il legislatore*». Noi qui riportiamo diverse prese di posizione emerse nell'ultimo periodo, e non tutte: aveva scritto il Presidente Martinengo nell'editoriale del Montanaro n. 10 che «*intorno a questo decreto che salva "mari e monti" sarà importante soffermarsi per un razionale esame... dissenso si manifesta non nelle file degli speculatori ma tra gli amministratori locali che il Decreto espropria di legittime competenze e responsabilità per affidare ad uffici periferici del Ministero per i beni culturali scelte e determinazioni che sembrano più il frutto di una mossa politico-propagandistica che la manifestazione di una seria volontà di protezione*»: tutto ciò si sta avverando; continuiamo con attenzione ad osservare l'evolversi del dibattito, certi che esso dovrà subire modificazioni, se non di sostanza, certamente di forma.

M. Ch.

Decreto Galasso e Regione sarda

Cagliari. - Se non vi saranno alcune modifiche tese a ristabilire un giusto equilibrio tra le competenze statali e regionali, la Regione Sarda intende impugnare il «*Decreto Galasso*» riservandosi di adottare determinazioni e misure più appropriate alla difesa e tutela delle risorse ambientali isolane. È quanto ha affermato l'Assessore alla Pubblica Istruzione della Regione sarda, on. Cocco, in un intervento svolto in occasione del primo convegno regionale promosso dalla Lega Sarda per l'Ambiente che si è svolto a Nuoro.

Il rifiuto del «*Decreto Galasso*» da parte dell'Amministrazione regionale è condizionato dall'applicazione o meno di alcune modifiche già allo studio di una apposita commissione ministeriale. il Decreto conterrebbe — secondo la Regione sarda — alcuni vizi di forma che rimettono in discussione una parte delle competenze in fatto di protezione delegate alla Regione.

«*L'esecutivo regionale* — ha affermato Cocco — *ha deciso di adottare la decisione non perché respinge la difesa delle risorse naturali, ma perché avverte l'insufficienza degli interventi statali che finora non sono riusciti ad impedire lo sfascio di una consistente parte delle coste sarde*».

L'Assessore Cocco ha sottolineato che «*l'azione dell'Amministrazione regionale sarà forse meno rigorista ma non meno rigorosa e servirà a dimostrare la capacità di saper gestire pienamente il territorio sardo*».

Dopo aver citato alcuni esempi del degrado ambientale (Stintino, Chia, Alghero), «*perpetrati dietro il falso mito dell'occupazione*», Cocco ha affermato che la linea della Giunta regionale sarda è quella di invertire certi ordini di tendenza orientando l'attività edilizia al recupero dei centri storici dove meglio possono esplicarsi le abilità professionali che si vanno perdendo e dello specifico architettonico isolano.

Il decreto Galasso sottopone a vincolo gli ottomila chilometri di coste italiane per trecento metri di profondità dalla battigia. Altrettanto vale per i laghi, per i fiumi (150 metri di profondità dagli argini), per le montagne sopra i 1800 metri di altezza, e naturalmente per boschi, foreste, parchi e riserve naturali.

Decreto Galasso: anche la Puglia lo impugna

Bari. — Anche la Puglia partecipa con le altre Regioni all'impugnazione, presso la Corte Costituzionale ed il TAR contro il Decreto del Ministero per i Beni culturali e ambientali del 21 settembre 1984, il cosiddetto «*Decreto Galasso*», che sottopone a vincoli, su gran parte del territorio nazionale, i beni ambientali.

«*Pur ritenendo positiva ogni iniziativa volta a tutelare e difendere il territorio non si può non sottolineare la grave violazione dell'autonomia regionale rappresentata dall'intervento statale. In pratica è in discussione la legittimità stessa del decreto che coinvolge, condizionandole, precise competenze e funzioni delle Regioni, stabilite con leggi dello Stato*». Sottolineato che la Regione Puglia ha sempre operato, con la sua legislazione e nel corso della sua attività, per la salvaguardia e la difesa del territorio considerato come risorsa da tutelare e valorizzare, si afferma anche che «*il territorio, peraltro, non è solo risorsa, ma anche cultura ed immagine*».

Regione Puglia e Decreto Galasso: comunicato della Lega Ambiente

Bari. — «*Disappunto*» viene espresso in un comunicato della Segreteria regionale della Lega per l'ambiente (ARCI) per la decisione della Regione Puglia di impugnare, con altre Regioni italiane, davanti alla Corte Costituzionale ed al TAR, il Decreto del Ministro per i Beni culturali ed ambientali del 21 settembre 1984, che sottopone a rigidi vincoli gran parte del territorio nazionale per tutelare i beni ambientali. La Lega per l'ambiente denuncia

che l'Amministrazione regionale si è *«mostrata inqualificabilmente inadempiente per quanto riguarda la tutela dell'ambiente»*.

La Lega ritiene inoltre che la Regione Puglia *«prima d'ogni altra cosa debba provvedere alla redazione dei piani paesaggistici ed all'imposizione dei vincoli e che solo allora possa impugnare qualsiasi provvedimento allo scopo di tutelare l'"autonomia" di cui solo ora si ricorda, di cui è così orgogliosa e che interpreta in maniera così discutibile»*. Tra gli *«esempi di malgoverno»* citati dalla Lega vi sono la mancata istituzione di parchi e riserve naturali regionali (ad eccezione di Porto Selvaggio, per altro non ancora attrezzato), la mancata approvazione del regolamento per il servizio volontario di vigilanza ecologica, la mancata tutela delle *«Gravine»*.

Ambiente: la Lombardia ricorre alla Corte Costituzionale

Milano. — Sulla tutela del patrimonio naturale e paesaggistico si è aperto un conflitto fra il Ministro dei Beni culturali ed ambientali (in relazione al decreto del 21 settembre scorso) e la Regione Lombardia che ha deciso di presentare ricorso alla Corte Costituzionale. Il ricorso è stato approvato dai partiti politici che compongono la maggioranza del Consiglio regionale lombardo (PCI e Lega per il Socialismo hanno votato contro) con un ordine del giorno (sul quale si sono astenuti i consiglieri del PCI) in cui si precisa che il ricorso non chiede la sospensiva del decreto ministeriale. Secondo la Lombardia, il decreto conterrebbe due vizi di fondo: il primo relativo agli organi periferici del Ministero e cioè Sovrintendenze ai beni ambientali e architettonici ai quali vengono attribuiti compiti di tutela delle bellezze naturali, già delegati agli uffici periferici e regionali competenti. Il secondo vizio riguarderebbe invece la competenza, trasferita alle Regioni, in tema di *«redazione ed approvazione di piani territoriali paesistici e, più in generale, la competenza propria delle Regioni in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica»*.

Toscana: Ricorso per il Decreto Galasso

Firenze. — La Regione Toscana ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro il cosiddetto *«Decreto Galasso»*, con il quale il Ministero dei Beni culturali e ambientali ha definito le aree di notevole interesse pubblico. Per spiegarne i motivi l'Assessore all'Assetto del territorio, Beneforti (PCI) e l'Assessore all'Agricoltura Bonifazi (PCI) si sono incontrati con gli amministratori locali della Toscana, con i Presidenti dell'ANCI, dell'URPT, dell'UNCEM, con i sindacati, con i rappresentanti delle associazioni naturalistiche. La filosofia che ha ispirato il decreto — hanno osservato gli amministratori regionali — è largamente condivisibile. Ma questo non può far passare in secondo piano le numerose perplessità generate da un intervento di tale natura. Gli stessi vincoli che si vanno a creare non sono supportati da precise motivazioni e da un'adeguata cartografia. Si sono voluti ignorare — è stato sottolineato — Regioni ed enti locali, che, in molti casi, in questi anni si sono rimboccati le maniche sul fronte della difesa del territorio. La Regione Toscana ha impiegato anni per il censimento delle *«aree verdi»*. Su questa base sono stati costruiti tre parchi naturali (Uccellina, San Rossore Migliarino, Apuane). Il Decreto Galasso — si è concluso — non si è neppure interessato di quanto hanno fatto le Regioni.

Il Consiglio della Toscana sul Decreto Galasso

Firenze. — Il Presidente della Giunta regionale, Bartolini, ha svolto una comunicazione in sede di Consiglio regionale a proposito del *«Decreto Galasso»* ed i suoi riflessi sull'attività delle Regioni nel settore dei beni ambientali, ricordando che la Regione Toscana, assieme ad altre, ha presentato ricorso contro il decreto allo scopo di interromperne i termini, ed avere quindi la possibilità di ottenere che esso sia modificato. I rapporti con Galasso stanno proseguendo con scambi di note, al fine di pervenire ad una composizione del conflitto. Il Presidente della Giunta ha rilevato che il decreto è stato adottato all'improvviso, alla fine di settembre, *«senza consultazioni preventive con le Regioni, e cogliendo di sorpresa sia gli organismi chiamati ad attuarlo (Soprintendenze) che gli enti che devono coordinarlo con il quadro disciplinare e previsionale in atto (Regioni e Comuni)»*. *«Il decreto* — ha detto Bartolini — *sembra appartenere più al Sottosegretario Galasso che all'intero Governo, dal momento che esso mal si concilia con altri provvedimenti governativi quali, ad esempio, il condono edilizio»*. Dalla emanazione del decreto — ha affermato ancora Bartolini — non vi sono stati mutamenti sostanziali e le prime scadenze sono trascorse invano (entro il mese di ottobre le Soprintendenze avrebbero dovuto predisporre le prime perimetrazioni) a dimostrazione della scarsa praticabilità della via scelta per la realizzazione di obiettivi che sono comunque validi.

Dopo aver affermato che da parte del Sottosegretario Galasso c'è disponibilità a riflettere sull'attuazione dell'iniziativa avviata, il Presidente della Giunta ha precisato che le Regioni, confermando l'accordo e la piena disponibilità d'impegno per il conseguimento degli obiettivi del decreto, hanno elaborato proposte puntuali per correggere il provvedimento, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto istituzionale. Per quanto concerne la Toscana, essa ha avviato da anni un lavoro, che giungerà a compimento nei prossimi mesi, per la perimetrazione delle aree protette, dopo aver coinvolto ampiamente gli enti locali. Il decreto interviene quindi in un processo che è già in atto: occorre — ha concluso Bartolini — ricondurlo in una corretta linea istituzionale che confermi il trasferimento di poteri che in questa materia è stato attuato con il DPR 616, ed evitare confusione, sovrapposizioni ed intralci su indirizzi che possono essere largamente coincidenti. I partiti dell'opposizione hanno criticato l'operato della Giunta che non ha sottoposto al dibattito consiliare l'iniziativa del ricorso contro il decreto privando così l'assemblea della possibilità di esprimersi su un argomento importante.

L'Associazione nazionale dei produttori boschivi: una nota del Presidente Giulio Vinciguerra

Da parte dell'Assoboschi sono stati formulati i seguenti punti:

1) Il vincolo paesistico che investe indiscriminatamente i boschi e le foreste su tutto il territorio nazionale non può condurre alla cessazione dell'attività delle imprese silvicole, né può costituire impedimento al normale svolgimento dell'attività forestale, comprendendo in questa il taglio del bosco maturo quando viene effettuato nella osservanza delle disposizioni che disciplinano la materia forestale e sotto il controllo degli organi competenti.

2) Sui terreni non boscati e quindi non sottoposti al nuovo vincolo paesistico difficilmente potrebbero essere introdotti, come per il passato, il rimboschimento e le coltivazioni di specie arboree industriali in quanto nessun agricoltore vorrà correre l'alea d'intraprendere, con onerosi sacrifici, nuove piantagioni per poi vedersele automaticamente vincolate e con il pericolo, non ipotetico, di trovarsi decurtata, se non annullata, la propria remunerazione d'impresa.

3) L'impresa silvicola presuppone una continuità di interventi che precedono e che seguono alla maturità legnosa e i vincoli paesistici, se ne impedissero l'effettuazione, condurrebbero alla degradazione del bosco per mancanza di adeguati interventi colturali.

4) La presenza del vincolo paesaggistico sui boschi comporta, per poter effettuare tagli colturali e tagli di utilizzazione, la necessità di dover rivolgere una specifica domanda alla competente Soprintendenza ed attendere la risposta che giungerà dopo qualche mese. L'aggravio di burocrazia non arreca certamente un contributo alla soluzione dei già pesanti problemi di cui sono afflitti i nostri boschi.

Per quanto riguarda le tesi contenute nei punti innanzi accennati, si è potuto constatare una favorevole disponibilità da parte del Ministero per i beni culturali ed ambientali, mentre invece nulla è dato sapere, e pertanto più accentuate preoccupazioni discendono, dalla futura applicazione del punto 2) del D.M. in questione. Le Soprintendenze ai Beni culturali, secondo le disposizioni del provvedimento ministeriale, possono perimetrare aree più o meno ristrette dei boschi e delle foreste da qualificare bellezze naturali in cui sono vietate fino al 31 dicembre 1985 modificazioni dell'assetto del territorio nonché opere edilizie e lavori.

Il decreto non si è fatto carico d'indicare alle Soprintendenze criteri integrativi alla legge n. 1497 del 1939 per individuare e delimitare le aree. Sicché il Soprintendente (e non un'apposita commissione come previsto dalla legge del 1939) appare dotato della più ampia e inusitata discrezionalità nell'operare in tal senso.

Riteniamo opportuno suggerire al Ministero di voler precisare alle Soprintendenze che il vincolo di bellezza naturale, a parte i casi eclatanti di «Monumenti naturali» riscontrabili in singoli casi sporadici, non può comportare la definitiva cessazione delle coltivazioni boschive e delle imprese silvane ad esse connesse. Si è convinti che il taglio della produzione legnosa matura, ossia la «raccolta del frutto pendente legnoso», ottenuta attraverso interventi e cure pluriennali, non possa assolutamente identificarsi con la modifica dell'assetto del territorio evocata dallo stesso D.M.

Si è convinti cioè che l'intervento di vincolo come bellezza naturale si concentri solamente sulla inalterabile destinazione a bosco della zona vincolata.

Comprensorio non è Provincia

Un convegno a più voci a Pinerolo

Il comprensorio alla ricerca della promozione: potrebbe essere il sottotitolo del convegno organizzato a Pinerolo dal Presidente del Comitato Comprensoriale e che ha messo intorno ad un tavolo il Presidente della Provincia di Torino, Eugenio Maccari, il Vice Presidente della Regione Piemonte, Luigi Rivalta, il Presidente dell'ANCI, sen. Riccardo Triglia, ed il Presidente dell'UNCEM, Edoardo Martinengo.

Posto l'interrogativo, «quale futuro per il governo del Pinerolese», gli intervenuti hanno tentato di dare risposte che in un modo o nell'altro rientrano nell'alveo della discussione sul futuro assetto degli enti locali in Italia: il nocciolo della questione è la Provincia, la possibilità di un loro aumento e la relativa individuazione territoriale.

Questo convegno ha messo in evidenza che, almeno per questa area, chiusa tra area metropolitana torinese e le Alpi, la soluzione «provincia di Pinerolo» non avrebbe senso, con tutti i distinguo necessari. L'attuale comprensorio ha una superficie di 1317 kmq., comprende 46 comuni, tra cui Pinerolo, il più popoloso, con circa 40 mila abitanti, ed una popolazione complessiva di 125.521 persone; comprende tre Comunità montane — Val Pellice, Valli Chisone e Germanasca, Pinerolese Pedemontano; tutte svolgono funzioni di USL — ed il territorio ecclesiastico è riconosciuto come diocesi.

La relazione del Presidente Bernardi ha posto un interrogativo di fondo: «la riforma degli enti locali come salvaguarderà le reali autonomie, specie nei territori residui della provincia metropolitana di Torino, se questa venisse costruita sulle attuali dimensioni territoriali?». Tenendo presente un dato storico «la storia di Pinerolo — ha detto Bernardi — è la storia di un territorio che ha sempre difeso la sua autonomia» si è dipanato il dibattito: secondo Maccari, che parlava ricordando la sua esperienza di sindaco di un piccolo comune del Pinerolese, Pramollo, non è pensabile una provincia metropolitana ed altre «a corona» intorno a Torino: è preferibile a questa soluzione una nuova concezione degli uffici con maggior decentramento e maggior partecipazione degli enti locali che possano raccogliere l'eredità dei comprensori, ormai superati nei fatti. Non è trascurabile in questo contesto il modo di elezione: la salvaguardia del sistema uninominale può garantire rappresentanze omogenee e disinnescare una contrapposizione urbano-rurale che potrebbe danneggiare solo il territorio non metropolitano.

Per aree come quella del Pinerolese l'UNCEM ha proposto — ormai da tempo — una sua soluzione; nel territorio montano, dove la frammentazione territoriale era più acuta, si sono inventate le Comunità montane, depositarie di precedenti esperienze: il vero problema, secondo Martinengo, è individuare le funzioni che ogni singolo ente deve svolgere, definire una soglia di abitanti ottimale e quindi verificare secondo le necessità. L'area pinerolese risponde a questi requisiti? Per Martinengo sembrerebbe di no, tenuto presente che tutte le aree urbane decrescono a vantaggio di quelle marginali; se un riequilibrio è nell'ordine delle cose, riconosciuti i pochi casi di comune metropolitano, l'assetto potreb-

be essere questo comune atipico, la provincia ed il comune con valenze ideali. L'esperienza dell'UNCEM porta a dire che in modo maggiore o minore il raggruppamento comunale sotto la Comunità montana funziona: altrettanto si potrebbe fare per i comuni non montani, eventualmente mediante associazioni polivalenti.

Triglia ha portato tutta la sofferenza (ed anche l'insofferenza) di molti cittadini amministratori; si è caricata la struttura comunale di molte funzioni non verificandone a sufficienza l'operatività. Secondo Triglia è necessaria una divisione maggiore tra apparato burocratico e quello politico, con tutto ciò che consegue. Se alla base sta un principio irrinunciabile che è l'autonomia comunale, non è detto che essa si debba esprimere come ora. La Provincia, come ente sovracomunale, deve garantire servizi di area vasta con la relativa gestione: le Regioni siano gli enti programmatori e di legislazione come non sono stati capaci di essere. In questo quadro la «provincia di Pinerolo» non avrebbe ragione di esistere, mentre invece sul territorio si dovrebbero garantire più numerose strutture statali.

Per la Regione Piemonte, una tra le poche, se non l'unica a mantenere in vita i comprensori, Rivalta ha sostenuto la necessità di raccogliere i dati positivi e le esperienze dei comprensori i quali potrebbero diventare altrettante province (in Piemonte 15) come «provincia di servizi» o amministrativa.

La via non sembra né tecnicamente né amministrativamente percorribile: assodato che la Comunità montana non è «l'ente intermedio» occorre riscoprire, a distanza di pochi anni, le necessità che portarono alla legge 1102; i protagonisti di allora non ci sono più, almeno per i parlamentari; sembra permanere, e questa è l'impressione conclusiva — non dettata tanto dal caso «Pinerolo» che se non altro ha avuto il merito di mettere a confronto tutti gli enti territoriali, dalla Regione ai Comuni piccoli (per i quali, stranamente, si vanno moltiplicando iniziative, con una accentuazione d'interesse perlomeno strana) — sembra permanere un atteggiamento restio ad avviare un dibattito che dovrebbe portare a nuovi assetti istituzionali, per ora ipotizzati ma non ancora sufficientemente definiti.

M. C.

Geologia e pianificazione territoriale

Augusto Biancotti *

Si è tenuto, a Torino, il Congresso della Società Geologica Italiana: abbiamo chiesto al prof. Augusto Biancotti un commento sui temi che il dibattito ha fatto emergere e sui problemi generali dell'attività geologica in Italia.

I vari interventi del Congresso hanno evidenziato la unanime constatazione che il geologo è ancora visto dalla società come uno strano personaggio, poco conosciuto, che scava, raccoglie minerali e fossili, dice che là dove ci sono oggi le montagne un tempo c'era il mare. Nel frattempo alla prima pioggia un po' violenta i fiumi straripano ed abbattono ponti, le coste sono erose e demolite dalle mareggiate, il suolo fertile delle nostre pianure è coperto da cemento e da asfalto, le strade sono continuamente interrotte da frane e smottamenti.

Sembra una banale ripetizione di luoghi comuni; in effetti si tratta di luoghi comuni, che sarebbe ora di superare definitivamente.

Il geologo è, insieme con il naturalista, l'unico reale tecnico del territorio che oggi la scuola italiana è in grado di preparare.

Ormai da parecchio tempo si fa un gran parlare in convegni, seminari, tavole rotonde d'ogni genere di dissesto idrogeologico, di impatto ambientale, di riequilibrio ecologico del territorio. E si corre il rischio di ripetere ogni volta vuote liturgie prive di concretezza, quasi che, a parlare di disastri, questi vengano esorcizzati.

Il ritardo culturale dell'Italia in questo campo si constata ogni volta che si verifica qualche importante evento naturale. Soltanto allora, quando l'Etna entra in attività, quando il terreno a Pozzuoli si solleva, quando la terra trema, si scoprono i geologi. Ma è un'illuminazione momentanea, poi tutto torna a tacere, e quei provvedimenti strutturali, indispensabili per cambiare sostanzialmente lo stato di fatto, non vengono presi.

Il Servizio Geologico Nazionale langue, privo di organici e di finanziamenti. Gli enti locali, le Regioni in primo luogo, stentano a capire l'utilità di inserire stabilmente nei loro organici validi tecnici del territorio, che a poco a poco si impadroniscano dei problemi, conoscano l'ambiente pietra per pietra, ruscello per ruscello, versante per versante, e siano in grado di intervenire.

Molto sovente i cosiddetti dissesti non sono altro che reazioni dell'evolversi naturale del territorio a interventi sbagliati dell'uomo.

Quando si costringe il fiume in un alveo troppo stretto, o troppo ripido, quando si carica eccessivamente un versante con milioni di tonnellate di cemento, quando si costruisce in montagna indiscriminatamente, magari sulla traiettoria di antiche valanghe, non ci si può oggettivamente stupire delle conseguenze funeste che ne derivano. Prima o poi il fiume divaga dalla condotta obbligata, il versante frana, la valanga rotola a valle e travolge ogni opera umana.

Un tempo la cultura naturalistica, propria di tutte le società contadine, e quindi anche di quella italiana, fatta di tradizione, di capacità di osservazione, di esperienza vissuta, era in grado di evitare molti degli errori macroscopici che si perpetrano ogni giorno. Il montanaro sapeva dove costruire, perché conosceva perfettamente i rischi ed i limiti del suo ambiente. Se veniva eretta una casa in un luogo sbagliato, prima che attorno a questa ne sorgessero altre, la frana, l'alluvione, la valanga la travolgeva, ed apriva gli occhi a tutta la comunità. Oggi i mezzi tecnici notevolmente più evoluti, ed i capitali a disposizione decisamente maggiori, permettono in pochi mesi di costruire un villaggio turistico, una stazione sciistica, una strada. Se l'opera è fatta in modi o in zone non idonee il disastro naturale che ne può conseguire assume caratteri ben più vasti e luttuosi. Di qui nasce la necessità di prevenire la reazione della natura, e di disporre di tecnici in grado di sapere leggere il territorio intuendone in anticipo le tendenze dinamiche ed evolutive.

Una delle intuizioni più valide nella recente legislazione italiana sugli enti locali è stata la costituzione delle Comunità montane, organismi omogenei non soltanto dal punto di vista amministrativo, ma anche ecologico e territoriale, non troppo vasti, e comprendenti ciascuna aree in cui le problematiche idrogeologiche sono sostanzialmente univoche. È opinione comune, e legittima, che le alluvioni in pianura si vincono in montagna. Forse è proprio dalle Comunità montane che può partire in concreto un processo di riassetto territoriale. Si tratta però di creare, all'interno di ciascuna di queste, un piccolo nucleo di tecnici coordinato da una sorta di «geologo condotto», e di dare sufficienti finanziamenti perché possano operare.

Già in alcuni casi, pur in condizioni non facili, pur nell'irritante e vacua gelosia fra enti amministrativi di diverso livello, le cose si muovono. I casi sono tanti: valga come esempio la Comunità montana Valle Varaita, nelle Alpi Cozie, in Piemonte. Qui opera quasi a tempo pieno un geologo, al servizio della Comunità, ed agisce in stretto contatto con ricercatori del Consiglio Nazionale delle Ricerche e con operatori universitari. La convergenza di energie e di sforzi prodigati continuativamente per più anni ha portato alla redazione di carte tematiche a grande dettaglio, che illustrano la valangosità, la propensione al dissesto dei versanti, le possibilità ed i rischi di precipitazioni brevi ed intense, e così via. Sulla base di una conoscenza del territorio, via via più approfondita, è possibile operare una reale prevenzione. I risultati si cominciano a vedere: il rischio è diminuito, lo sviluppo urbanistico della valle, vivacissimo, è ordinato e coordinato.

Si tratta soltanto di un esempio. Ma vale a dimostrare come le autonomie locali, se correttamente gestite, possono costituire altrettante occasioni di progresso culturale ed amministrativo anche in quei campi ove è più torpida la comunità nazionale.

---

* Professore associato di Geografia fisica, Dipartimento di Scienze della Terra dell'Università di Torino

L'Unità Sanitaria Locale azienda del Comune o della Comunità montana

Bruno Grossi *

Il Governo ha disegnato il nuovo volto delle Unità sanitarie locali, facendo così giustizia di due tentazioni opposte: l'una, di non modificare nulla in attesa di una ulteriore e completa sperimentazione della 833, e l'altra di tentare utopisticamente profondi stravolgimenti privatistici.

La *«riforma della riforma»* non ci sarà. Avremo, invece, tutti gli aggiustamenti risultati necessari dopo cinque anni d'esperienza concreta di gestione delle USL.

È un risultato, questo, che è coerente con tutta l'azione che le istituzioni e le forze politiche e sociali hanno condotto specie a partire dalla formazione del nuovo Gabinetto poco più di un anno fa, man mano mediante successive tappe intermedie, fino alla conclusione attuale.

Dopo le elezioni politiche dell'estate 1983 il Governo aveva promesso di cambiare la riforma sanitaria correggendone a fondo più di qualche aspetto che era risultato inadeguato rispetto alle esigenze di un sistema moderno ed efficiente. E aveva indicate anche le linee generali del risanamento cui era necessario dar corso, pur rispettando i principi di base della 833: revisioni istituzionali ed organizzative, correzione dei congegni finanziari e razionalizzazione dei servizi.

Sul piano istituzionale ed organizzativo, infatti, l'obiettivo era quello di ricondurre i compiti di indirizzo ad una più diretta responsabilità degli enti locali e di attribuire, invece, i compiti di gestione ad organi manageriali, in grado anche di valorizzare le dirigenze sanitarie ed amministrative e di accentuare la responsabilizzazione diretta del personale medico e paramedico, anche attraverso incentivi, allo scopo di conseguire una gestione efficiente e meno costosa.

Nell'ambito degli interventi di correzione dei congegni finanziari, veniva indicata la necessità di introdurre il criterio della predeterminazione rigida della spesa statale annua per la sanità, con ponderati ed equilibrati parametri per la sua distribuzione tra le Regioni e con rigorose forme di certificazione come presupposto per le erogazioni.

Sul versante delle misure di razionalizzazione, l'esigenza prioritaria era il riequilibrio territoriale della dotazione dei servizi sanitari, in particolare ospedaleri e poliambulatoriali; lo sviluppo delle strutture e dei servizi che svolgono un ruolo di filtro rispetto al ricorso immotivato ai ricoveri ospedalieri; la limitazione delle convenzioni con gli operatori privati in relazione ai fabbisogni ancora non coperti dai servizi pubblici.

Si metteva in moto così il processo di cambiamento che vede protagonisti il Ministero della Sanità, i sindacati, i partiti, il Parlamento, le Regioni, i Comuni.

Le prime indicazioni sulle innovazioni da introdurre nel sistema sanitario venivano presentate dal Ministro Degan alla Commissione Igiene e Sanità del Senato nell'ambito del programma di attività del Dicastero. Si trattava di modifiche che salvavano i principi ispiratori della legge 833, ma che nel contempo prevedevano non poche trasformazioni sostanziali, formulate sulla scorta delle esigenze manifestate dal corpo sociale, in specie dai cittadini e dalle loro associazioni e dalle diverse istituzioni nazionali e locali nonché delle disfunzioni rilevate da organismi tecnici, come la Commissione per la spesa pubblica.

Il quadro si arricchiva successivamente con gli spunti critici della Ragioneria generale dello Stato con l'indagine campione in alcune USL, con le proposte della conferenza interregionale di Ancona e con le riflessioni dell'ANCI in occasione dell'assemblea annuale di Sorrento.

Il progetto del Governo cominciava così a prendere consistenza e veniva formulata una prima proposta di massima, alcune indicazioni della quale trovavano una parziale concretizzazione con il loro inserimento prima nel decreto sulle misure urgenti in materia sanitaria e previdenziale e poi nella legge finanziaria per l'anno 1984.

Ma le forze politiche e sociali intendevano fare un'ulteriore verifica dello stato di attuazione della riforma. Nascevano così le indagini conoscitive del Senato e della Camera volte ad individuare i reali punti critici del nuovo sistema sanitario ed i relativi interventi correttivi.

Il convegno di Todi, cui partecipavano i *«padri della riforma»*, ribadiva, da parte sua, il principio della continuità del sistema pur con le necessarie modifiche sul piano organizzativo, che erano emerse anche dalle difficoltà operative e dalle anomalie di gestione, rilevate dalla Corte dei Conti in sede di relazione sulla spesa sanitaria delle USL.

Il documento di riforma giungeva così al parere finale delle forze politiche che potevano definire le linee generali dell'intervento legislativo di correzione.

La verifica di fine luglio tra i partiti della maggioranza confermava ancora una volta la necessità delle modifiche all'ordinamento della struttura territoriale.

È nato così il progetto che il Governo ha approntato e che il Parlamento si accinge ad esaminare.

Si tratta di una proposta fortemente innovativa. L'USL diventa una azienda speciale del Comune, o dell'Associazione dei Comni o della Comunità montana, in cui a questa spetta il potere di indirizzo e di controllo politico generale, al Consiglio di Amministrazione il potere di decisione ed all'Ufficio di Direzione la gestione concreta dei servizi. Il disegno è quello di portare all'assetto dell'USL, sulla base dell'espe-

* Segretario Consiglio Sanitario Nazionale

rienza maturata nei primi anni di applicazione della riforma, alcune integrazioni e correttivi che contribuiscono ad assicurare una sempre maggiore rispondenza alle esigenze di buon andamento dei servizi e agli obiettivi della 833 che, peraltro, resta pienamente valida nei suoi profili istituzionali e organizzativi fondamentali.

E l'esperienza ha fatto emergere che i punti di snodo sono essenzialmente due: la figura ed i compiti dell'USL nell'ambito dell'ordinamento dell'amministrazione locale; i confini tra le attribuzioni e le responsabilità rispettive della componente politica e di quella tecnica nella struttura e nella conduzione dell'USL stessa. Le funzioni concernenti l'organizzazione e l'erogazione dei servizi sanitari nel territorio mediante l'USL debbono essere istituzionalmente riferite alla titolarità ed alla responsabilità del Comune singolo o associato e della Comunità montana, in armonia con le norme generali sulle funzioni comunali contenute nella legge sull'ordinamento delle autonomie locali in corso di elaborazione.

Rispetto a questo ambito di competenza locale, alle Regioni dovrebbero essere riservate le funzioni di programmazione concernenti l'assetto territoriale delle zone, dei servizi e dei presidi sanitari e la loro distribuzione qualiquantitativa tra le Unità sanitarie locali, il riparto delle risorse finanziarie a ciò destinate, la mobilità del personale sul territorio.

La precisa delimitazione, invece, delle attriibuzioni proprie dei Comuni, delle Province e delle Regioni viene affidata ad una delega legislativa del Governo.

L'Unità sanitaria locale diverrà un organismo dotato della più ampia autonomia di gestione, cioè un'azienda speciale, con propria legittimazione ad agire sostanziale e processuale e relativa responsabilità, in cui l'Assemblea dell'Associazione intercomunale e della Comunità montana (o del Consiglio comunale per l'USL mono o sub-comunale) sono organi forniti di specifiche competenze di indirizzo e controllo sull'USL, ma che non costituiscono organi dell'USL stessa.

In coerenza a tale configurazione si modificano gli organi dell'USL: il Comitato di gestione diviene Consiglio di amministrazione; l'Ufficio di direzione diviene organo; il Presidente amplifica le funzioni, così come il Collegio dei revisori; scompare l'Assemblea. Cambiano anche la composizione e le funzioni: il Consiglio di amministrazione — con un numero ridotto di componenti dotati di specifiche competenze tecniche ed amministrative — diviene organo di governo più che di gestione quotidiana, che delibera atti tassativamente indicati; il Presidente viene valorizzato come figura di tramite tra gli organi politici e quelli tecnici, nonché come organo competente per gli atti di amministrazione sanitaria esterna; l'Ufficio di direzione, composto da due soli coordinatori, è preposto all'organizzazione, al coordinamento e al funzionamento di tutti i servizi e adotta tutti i provvedimenti gestionali, eccetto quelli riservati al Comitato di gestione.

Altre novità riguardano l'organizzazione dell'USL.

Il funzionamento dei presidi zonali è affidato ad un dirigente che risponde al capo del servizio e all'Ufficio di direzione; la conferenza dei dirigenti di servizio e la consulta tecnico-sanitaria ne valutano il grado di efficienza e di efficacia. I presidi multizonali e i grandi ospedali, che vengono dotati di autonomia contabile, sono affidati ad un dirigente nominato dal Consiglio di amministrazione che potrà sceglierlo anche tra managers esterni.

Le regole della gestione divengono analoghe a quelle delle aziende private, pur con maggiore pubblicità e trasparenza, diverse perciò dalla normativa generale di contabilità pubblica.

I controlli sono ripartiti tra Regioni ed USL. Al Comitato regionale di controllo (CORECO) sono affidati gli atti del Consiglio di amministrazione; al Collegio dei revisori, gli atti del Presidente, dell'Ufficio di direzione e dei servizi e presidi.

Alle Regioni spettano, oltre ai poteri ispettivi, poteri sostitutivi in caso di inottemperanza — da parte delle USL — ad obblighi imposti da atti normativi o da disposizioni regionali.

Lo stesso potere è attribuito al Ministro della Sanità quando la Regione non provvede. In caso di inefficienza o di gravi irregolarità degli organi dell'USL, questi vanno sostituiti.

Al Ministro della Sanità compete l'alta vigilanza sugli aspetti funzionali ed organizzativi dei servizi e dei presidi delle USL, e a tal fine può predisporre verifiche ed ispezioni, nonché disporre la chiusura delle strutture che per le disfunzioni riscontrate possono costituire pregiudizio alla salute pubblica.

IL TESTO DEL PROGETTO

Art. 1.

Ambiti di applicazione della legge

Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali, per le Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 17 della Costituzione, e, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano, in conformità alle norme dei rispettivi statuti.

Art. 2.

Natura giuridica e dimensione dell'Unità sanitaria locale

L'Unità sanitaria locale è azienda speciale dei Comuni singoli o associati, o delle Comunità montane, disciplinata dalle disposizioni di cui ai successivi articoli, nonché da quelle contenute nella legge 23 dicembre 1978, n. 833, e nella conseguente legislazione statale e regionale, per l'esercizio, in un ambito territoriale delimitato, delle funzioni e dei servizi in materia di sanità, non riservati dalla legge ad altri organi di enti.

Essa è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile nelle forme e nei limiti indicati dalla legge e dalla programmazione regionale.

L'ambito territoriale dell'attività di ciascuna Unità sanitaria locale è delineato in base a gruppi di popolazione di regola compresi tra i 50.000 ed i 200.000 abitanti, tenuto conto delle caratteristiche geomorfologiche e socioeconomiche della zona. Nel caso di aree a popolazione sparsa, valgono le disposizioni di cui all'articolo 14, secondo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Nei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti l'ambito territoriale di attività di ciascuna Unità sanitaria locale è determinato dal Comune anche in deroga ai limiti indicati nel comma precedente.

Art. 3.

Organi dell'Unità sanitaria locale

Sono organi dell'Unità sanitaria locale:

1) il Consiglio di amministrazione;
2) il Presidente;
3) l'Ufficio di direzione;
4) il Collegio dei revisori.

I Comuni singoli, le Comunità montane o i Comuni associati costituiti ai sensi dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1977 n. 616 e nelle altre forme che potranno essere indicate dalla legge dello Stato in sede di riordino delle autonomie locali:

a) esercitano funzioni di indirizzo generale sulle Unità sanitarie locali ed il relativo controllo;

b) deliberano la nomina del Presidente, dei componenti del Consiglio di ammiinstrazione e del collegio dei revisori, nonché la loro revoca nei casi di comprovata inefficienza e di gravi irregolarità;

c) impartiscono direttive per la formazione dei programmi, bilanci, preventivi e conti consuntivi e verificano periodicamente l'andamento generale

dell'azienda sulla base di apposite relazioni redatte dal Consiglio di amministrazione, nonché dal collegio dei revisori ai sensi del terzo comma del successivo articolo 7;

d) impartiscono direttive sulla localizzazione dei presidi e sulle iniziative necessarie per il ripiano dei disavanzi, ferme restando le disposizioni di cui al penultimo ed all'ultimo comma dell'articolo 50 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modifiche.

Le deliberazioni di revoca del Presidente, dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, sono adottate, a maggioranza assoluta, previa contestazione degli addebiti con prefissione di un termine per controdedurre.

Detti poteri sono esercitati tramite:

a) il Consiglio comunale, se l'ambito territoriale dell'Unità sanitaria locale coincide con quello del Comune o di parte di esso;

b) l'assemblea generale della Comunità montana, se il suo ambito territoriale coincide con quello dell'Unità sanitaria locale;

c) l'assemblea generale dell'Associazione dei Comuni, se l'ambito territoriale dell'Unità sanitaria locale corrisponde a quello dei Comuni associati.

Art. 4.

Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione è composto di cinque membri o di sette membri per le Unità sanitarie locali con popolazione assistita superiore a 150.000 persone o che amministrano presidi multizonali, eletti con voto limitato, rispettivamente, a tre o cinque preferenze;

I componenti del Consiglio di amministrazione devono essere in possesso di specifiche e documentate competenze ed esperienze acquisite in servizio reso con funzioni di amministratore o dirigente di enti pubblici o privati e di titolo di studio non inferiore al diploma di scuola media superiore.

Le proposte di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione non possono essere discusse e deliberate ove non siano adeguatamente corredate degli specifici titoli e requisiti di cui al precedente comma.

Si applicano ai componenti del Consiglio di amministrazione le disposizioni della legge 3 aprile 181, n. 154, relative alla ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di consigliere comunale, nonché quelle relative alle incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale.

Spetta al Consiglio di amministrazione:

a) l'approvazione dei programmi, bilanci preventivi e conti consuntivi;

b) la deliberazione dei regolamenti e delle altre norme organizzative generali, nonché l'approvazione delle convenzioni;

c) la nomina, su proposta del Presidente, dei componenti l'Ufficio di direzione e, su proposta di quest'ultimo, dei dirigenti dei servizi e dei presidi e la loro eventuale revoca;

d) l'adozione di direttive nei confronti dell'ufficio di direzione;

e) l'approvazione degli atti inerenti alla gestione dell'azienda, adottati dall'ufficio di direzione, che comportano una spesa superiore a lire 250 milioni;

f) l'adozione di misure anche di annullamento o di revoca degli atti compiuti dall'ufficio di direzione e dai dirigenti dei servizi e presidi, per comprovati motivi attinenti al buon funzionamento dell'Unità sanitaria locale.

L'esercizio delle competenze del Consiglio di amministrazione non può essere delegato ai singoli componenti.

Art. 5.

Il Presidente

Il Presidente convoca e presiede il Consiglio di amministrazione e vigila che il funzionamento dell'ufficio di direzione avvenga in conformità degli indirizzi espressi ai sensi dell'articolo 3, nonché delle direttive del Consiglio di amministrazione.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Unità sanitaria locale.

La funzione vicaria del Presidente è disciplinata dai regolamenti di cui al punto *b*) del precedente articolo 4.

Art. 6.

Ufficio di direzione

L'Ufficio di direzione dell'Unità sanitaria locale è formato dal direttore sanitario, laureato in medicina e chirurgia, e dal direttore amministrativo, laureato in discipline economico-giuridiche, scelti dal Consiglio di amministrazione tra i dipendenti che appartengono rispettivamente al ruolo sanitario ed al ruolo amministrativo e posseggono una anzianità nella posizione funzionale apicale di almeno tre anni.

Il direttore sanitario ed il direttore amministrativo devono possedere specifici titoli ed esperienze di servizio in materia di organizzazione e di amministrazione sanitaria nelle sue varie articolazioni; il direttore sanitario nel periodo di espletamento dell'incarico deve osservare il tempo pieno.

Il provvedimento di conferimento dell'incarico deve essere motivato con specifico riferimento alla professionalità e alla esperienza degli aventi titolo che ne abbiano fatto domanda, valutate in base ad un giudizio complessivo sull'attività svolta e sui titoli posseduti.

L'Ufficio di direzione è tenuto ad assicurare il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio di amministrazione.

A tal fine esegue le deliberazioni adottate dal Consiglio di amministrazione e sovraintende, nel rispetto dell'autonomia tecnico-gestionale dei servizi, all'attività aziendale in conformità delle direttive del Consiglio di amministrazione, adotta tutti gli atti di gestione comportanti una spesa superiore a lire 100 milioni nonché quelli relativi all'amministrazione del personale, alla organizzazione del lavoro e alla gestione economico-finanziaria.

Gli atti dell'Ufficio di direzione sono emanati dal Presidente, salvo delega di firma.

L'incarico di direttore ha la durata di cinque anni ed è rinnovabile.

In sede di contrattazione collettiva prevista dalla legge 29-3-1983, n. 93, sarà istituita e disciplinata una indennità di funzione a favore dei componenti l'Ufficio di direzione.

Art. 7.

Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori è composto da tre membri, dei quali uno, con funzioni di Presidente, designato dal Ministro del Tesoro e scelto tra i funzionari del Ministero, uno designato dalla Regione e uno dai Consigli o assemblee di cui all'ultimo comma del precedente articolo 3, scelti nell'ambito dei funzionari dei rispettivi ruoli, regionali o comunali, degli uffici di ragioneria ovvero tra gli iscritti agli albi dei revisori dei conti e dei dottori commercialisti.

Il Collegio dei revisori esercita il controllo sulla gestione dell'Unità sanitaria locale secondo le disposizioni recate dalla normativa statale e regionale.

Esso è tenuto a redigere proprie relazioni sui progetti di bilancio preventivo e sui relativi provvedimenti di variazione, sui conti consuntivi e a redigere una relazione trimestrale sulla gestione amministrativo-contabile delle Unità sanitarie locali da trasmettere alle Regioni e ai Ministeri della Sanità e del Tesoro. Detta relazione deve riguardare non solo la legittimità dei singoli atti, ma anche i risultati della complessiva gestione sotto i profili della funzionalità e dell'efficienza.

I componenti del Collegio assistono alle sedute del Consiglio di amministrazione.

I Collegi dei revisori possono chiedere in visione ai Consigli di amministrazione, per periodi di tempo determinati in ciascun anno finanziario e, comunque, non superiori all'anno stesso, gli atti che comportano spesa e che, in relazione ai risultati della gestione dell'anno precedente, ritengano

di sottoporre a controllo prima della loro esecuzione.

Il parere sfavorevole del collegio dei revisori sugli atti di cui al precedente comma comporta il riesame degli atti stessi da parte del Consiglio di amministrazione.

I capi degli uffici di ragioneria delle Unità sanitarie locali, nei casi in cui ritengono che dall'esecuzione di atti possano derivare danni gravi per la finanza pubblica, possono chiedere in ordine agli atti stessi il preventivo controllo del collegio dei revisori.

Ai componenti i collegi dei revisori spetta un compenso nella stessa misura dell'indennità di cui all'ultimo comma dell'articolo 6.

Art. 8.
Organizzazione dell'Unità sanitaria locale

La struttura interna dell'Unità sanitaria locale si articola per uffici e per servizi, corrispondenti ad aree omogenee di intervento, dotati di autonomia tecnico-funzionale.

I dirigenti degli uffici e dei servizi adottano tutti gli atti di gestione comportanti una spesa non superiore a lire 100 milioni nonché gli atti a contenuto tecnico-sanitario, individuati dal Consiglio di amministrazione in base a criteri dettati con legge regionale.

I presidi sono strutture tecnico-funzionali complesse dell'Unità sanitaria locale, da questa organizzate e gestite in forma integrata nell'ambito di ciascuno dei servizi, assicurando il collegamento funzionale con gli altri servizi interessati.

L'ordinario funzionamento dei presidi zonali è affidato ad un dirigente di presidio che risponde al dirigente del servizio competente ed all'ufficio di direzione.

L'ufficio di direzione ha l'obbligo di convocare periodicamente la conferenza dei dirigenti di servizio con la partecipazione dei dirigenti di presidio, la quale formula proposte per il miglioramento dell'efficienza dei servizi. Essa, inoltre, esprime parere su ogni questione che le venga sottoposta dall'ufficio di direzione.

In ciascuna Unità sanitaria locale sono costituiti, tra gli operatori dei servizi, organismi tecnico-consultivi.

Art. 9.
Presidi multizonali

Per le strutture delle USL costituenti presidi multizonali e comunque per gli ospedali con un numero di posti letto superiore a 800, le competenze dell'Ufficio di direzione sono attribuite ad un dirigente di presidio, nominato dal Consiglio di amministrazione in ragione di specifica esperienza e di capacità manageriali acquisite in qualità di responsabile di servizio oppure di dirigente di amministrazioni pubbliche o private. Nel caso che la scelta cada su una persona non inquadrata nei ruoli nominativi regionali, viene stipulato un contratto di lavoro quinquennale.

Il predetto dirigente di presidio, che risponde del suo operato direttamente al Consiglio di amministrazione, è tenuto a sentire, per gli atti che presentano connessione con l'attività dei servizi dell'Unità sanitaria locale, l'ufficio di direzione.

Il Piano sanitario regionale determina la quota del Fondo sanitario nazionale riservata al finanziamento delle spese sia in conto capitale, sia di parte corrente, dei presidi di cui al presente articolo, che sono dotati di autonomia contabile, e il cui bilancio costituisce contabilità speciale nell'ambito dell'Unità sanitaria locale di appartenenza. I relativi finanziamenti sono fatti affluire tramite le Unità sanitarie locali competenti per territorio. Il Consiglio di amministrazione determina la dotazione organica degli stessi presidi, compresa nella consistenza numerica dei ruoli nominativi regionali.

Art. 10.
Accordi sindacali per i dipendenti delle Unità sanitarie locali

Il personale iscritto nei ruoli nominativi regionali del Servizio sanitario nazionale costituisce, ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93, un comparto a sé stante.

La delegazione della pubblica amministrazione, di cui al primo comma dell'articolo 8 della citata legge, è integrata con il Ministro della Sanità e con i rappresentanti delle Regioni.

Art. 11.
Regole della gestione

Al fine di assicurare la uniformità della gestione amministrativo-contabile delle Unità sanitarie locali, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Sanità, di concerto con i Ministri degli Affari regionali e del Tesoro, si provvede, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, a stabilire gli schemi generali del bilancio di previsione e del conto consuntivo da adottarsi dalle Unità sanitarie locali a decorrere dal 1986, nonché ad emanare la normativa fondamentale in materia di amministrazione, contabilità e gestione del patrimonio delle stesse Unità sanitarie locali, in coerenza al loro carattere di azienda.

Art. 12.
Controlli

Il controllo sugli atti del Consiglio di amministrazione è esercitato, in unica sede, dal Comitato regionale di controllo di cui all'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, integrato da un esperto in materia sanitaria designato dal Consiglio regionale e da un rappresentante del Ministero del Tesoro, nelle forme previste dagli articoli 59 e seguenti della medesima legge. Per gli atti suindicati, il limite temporale di cui al secondo comma dell'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è elevato a quaranta giorni.

Il controllo sugli atti degli altri organi, presidi o servizi dell'Unità sanitaria locale è esercitato, in via successiva, a campione, dal Collegio dei revisori, che segnala tempestivamente ogni irregolarità riscontrata al Consiglio di amministrazione e al Presidente della Giunta regionale, e denuncia alla Corte dei Conti i fatti che diano luogo a responsabilità patrimoniale per danni arrecati all'erario.

In ogni caso di inottemperanza ad obblighi imposti da atti normativi e da disposizioni regionali derivanti da atti di indirizzo e di coordinamento emanati ai sensi dell'articolo 5 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, previa diffida se le omissioni non conseguano alla scadenza di termini espressamente previsti oppure risultanti dalla natura degli interventi, adottano i provvedimenti omessi o comunque necessari, anche mediante l'invio di appositi commissari. Lo stesso potere, con le medesime modalità, è attribuito al Ministro della Sanità, su segnalazione del Commissario del Governo, quando la Regione o Provincia autonoma non vi provveda.

Art. 13.
Poteri ispettivi

Le Regioni esercitano i poteri ispettivi ai sensi dell'articolo 13, primo comma, della legge 26 aprile 1982, n. 181.

Il Ministro della Sanità esercita l'alta vigilanza sugli aspetti funzionali ed organizzativi dei servizi e dei presidi delle Unità sanitarie locali e sulla loro rispondenza ai bisogni assistenziali della popolazione ed a tal fine può disporre verifiche ed ispezioni anche periodiche, avvalendosi del servizio ispettivo.

Se, in occasione dei relativi accertamenti, vengono in rilievo aspetti per i quali si imponga l'adozione di provvedimenti direttivi, il Ministro della Sanità ne informa le Regioni o gli enti locali da cui dipendono le Unità sanitarie locali, per quanto di rispettiva competenza.

Nel caso, invece, che, dagli stessi accertamenti, emergano disfunzioni o carenze di servizi o presidi, di gravità tale da riuscire di pregiudizio alla salute pubblica, il Ministero della Sanità promuove la chiusura di dette strutture

da parte della Regione. In caso di inerzia di quest'ultima, provvede il Ministro della Sanità.

Qualora, per esigenze connesse alla programmazione sanitaria nazionale, all'esercizio dei poteri di indirizzo o di coordinamento, nonché alla verifica dei risultati conseguiti, si renda necessario un più approfondito esame dei dati risultanti dai rendiconti delle Unità sanitarie locali o comunque allegati ai rendiconti stessi, il Ministro della Sanità, d'intesa con le Regioni può disporre l'accesso alla documentazione originale oppure la convocazione, per chiarimenti, sulla stessa materia, di funzionari delle Regioni o delle Unità sanitarie locali.

Rimangono ferme le competenze dei Servizi ispettivi dell'Ispettorato generale di Finanza della Ragioneria generale dello Stato, previste dall'art. 29 del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'art. 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037.

Art. 14.

Individuazione delle competenze in materia sanitaria ai livelli territoriali

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Sanità, di concerto con i Ministri degli Affari regionali, dell'Interno e del Tesoro, sentito il Consiglio di Stato, un testo unico delle norme vigenti, con facoltà di apportare le modifiche necessarie al loro coordinamento, al fine di individuare:

a) le funzioni del Sindaco quale autorità sanitaria locale, nonché le materie da disciplinare mediante regolamenti dei Comuni singoli o associati;

b) le attribuzioni delle amministrazioni provinciali e comunali in materia sanitaria, ivi compresa la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti;

c) le funzioni delle Regioni in materia di programmazione dell'assetto territoriale delle zone, dei servizi e dei presidi sanitari e della loro distribuzione qualitativa e quantitativa tra le Unità sanitarie locali, di riparto delle risorse finanziarie a ciò destinate e di mobilità del personale sul territorio, nonché quelle di cui ai precedenti articoli della presente legge;

d) tutte le residue competenze, salvaguardandone la unitarietà ed organicità, da riconoscersi alle USL in modo da assicurarne un esercizio coordinato.

Art. 15.

Disposizioni di attuazione

Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, i Comuni singoli o associati e le Comunità montane, nell'ambito delle rispettive competenze, adottano i provvedimenti necessari per darvi attuazione.

Fino all'insediamento dei nuovi organi delle Unità sanitarie locali e comunque non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Unità sanitarie locali continuano ad essere gestite dagli organi esistenti, sulla base della disciplina vigente.

Decorso il termine indicato nei commi precedenti, ove non siano stati nominati i nuovi organi di gestione, o, comunque, non siano stati adottati tutti i provvedimenti necessari per la trasformazione in aziende delle Unità sanitarie locali, le Regioni nominano un Commissario straordinario che provvede alla gestione sino all'insediamento degli organi previsti dalla presente legge. In caso di inerzia delle Regioni, decorsi 60 giorni, il Commissario straordinario è nominato dal Ministro della Sanità.

Art. 16.

Norma di chiusura

Sono abrogati l'articolo 10, secondo comma, l'articolo 14, primo comma, l'articolo 15, dal primo al decimo comma, nonché il primo periodo dell'undicesimo comma; l'articolo 49, commi primo, secondo e terzo, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni ed integrazioni, l'articolo 8 del D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, e ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

La spesa delle Unità Sanitarie Locali nel 1983

In occasione del dibattito parlamentare per l'approvazione della legge finanziaria 1985, in corso alla Camera attualmente, nella quale viene determinato l'ammontare del Fondo sanitario nazionale (stimato per il prossimo anno in 39.000 miliardi per la parte corrente e 1.200 miliardi per la parte in conto capitale), pubblichiamo il quadro dei più recenti dati sull'andamento della spesa delle USL, apparso sul periodico ISIS a cura di Paolo Loreti.

Consuntivo di spesa corrente delle USL

Le USL nel 1983, secondo i dati del IV rendiconto trimestrale, hanno effettuato impegni di spesa corrente per 33.553 miliardi (v. tav. 1).

La voce di spesa più consistente riguarda il personale (in servizio ed in quiescenza) per un ammontare di 14.189 miliardi, il 42,3% del totale.

Seguono la spesa per acquisto di beni e servizi (5.413 miliardi) e la farmaceutica (acquisto di medicinali presso farmacie convenzionate, 5.377 miliardi), grosso modo allo stesso livello del 16% del totale della spesa.

L'ospedaliera convenzionata ammonta a 3.254 miliardi ed equivale al 9,7% del totale. In questa voce sono incluse sia le case di cura private che gli istituti di ricovero e cura religiosi classificati e quelli a carattere scientifico (Policlinici Universitari, ecc.).

La spesa per la medicina di base (medici di famiglia) ammonta a 2.475 miliardi, il 7,4% del totale. Rapportando tale spesa alla popolazione (56,7 milioni di abitanti) si ha un costo medio di circa 44.000 lire pro-capite.

La spesa per le prestazioni specialistiche ammonta complessivamente a 1.615 miliardi, il 4,8 per cento del totale. La quota più rilevante, 1.249 miliardi (77,3%) attiene alla specialistica esterna e, cioè, alle visite specialistiche ed alle analisi di laboratorio e radiologiche effettuate presso studi e laboratori privati convenzionati. La residua parte, 366 miliardi, attiene ai compensi degli specialisti convenzionati interni dei poliambulatori delle USL.

Le altre prestazioni sanitarie (assistenza integrativa, protesi, ecc.) ammontano a 763 miliardi (2,3%).

Per la spesa a destinazione vincolata sono stati impegnati soltanto 152 miliardi (0,5% del totale), indicando così che permane ancora un forte ritardo

nell'avviare attività qualificanti nella formazione del personale, nei progetti obiettivo, nella ricerca e nell'educazione sanitaria.

Vi sono, inoltre, 191 miliardi di spese per mutui ed interessi passivi ed 89 miliardi di compartecipazione al personale dipendente.

La spesa ospedaliera

I rendiconti delle USL non consentono di ricavare la spesa ospedaliera in quanto le voci *«personale»* e *«beni e servizi»* afferiscono a tutte le attività. Comunque si può valutare che l'85% di questi importi si riferisce a spese degli ospedali pubblici. Sulla base di tale ipotesi deriva che la spesa ospedaliera *«diretta»* delle USl è di circa 16.740 miliardi ed aggiungendo la spesa ospedaliera convenzionata (3.253 miliardi) si ha un totale di circa 20.000 miliardi.

La spesa ospedaliera, pertanto, costituisce il 60% della spesa sanitaria pubblica ed equivale a 351.000 lire per abitante.

Rapportando poi tale spesa ad alcuni parametri di struttura ed attività, si ricavano i seguenti indici di costo:

— 40 milioni a posto letto (sono circa 500.000 come totale dei posti letto pubblici e privati convenzionati);

— 2 milioni per ricovero (circa 10 milioni di ricoveri);

— 154.000 lire per giorno di degenza (circa 130 milioni di giornate di degenza).

Spesa pro-capite

La spesa sanitaria pro-capite ammonta a 591.000 lire e presenta forti variazioni territoriali (v. tav. 2). In genere si rilevano bassi valori di spesa per le regioni meridionali ed elevati valori per le altre regioni del centro-nord.

In particolare, si rilevano i valori bassi di spesa inferiori alle 500.000 lire pro-capite delle regioni Basilicata, Molise, Val d'Aosta e Calabria. Seguono poi la Campania e la Sicilia con 523.000 lire di spesa pro-capite, 11% rispetto al valore medio nazionale. Le regioni del Nord con valori bassi di spesa sono la Lombardia (—7%), il Piemonte (—2%) e la Provincia autonoma di Bolzano (—2%).

Nei valori elevati di spesa emergono il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia Romagna con oltre 700.000 lire pro-capite (+20% rispetto al dato medio nazionale). Seguono la Liguria (+18%), la Provincia autonoma di Trento (+13%), il Lazio (+12%) e le Marche (+11%).

Il basso valore di spesa è ascrivibile ad una debole struttura ospedaliera e ad una bassa consistenza di personale, viceversa per gli elevati valori di spesa.

Tav. 1. - Impegni di spesa corrente nelle USL nel 1983

Regione	*VOCI DI SPESA (in milioni di lire)* Personale	Compart. personale	Acquisto beni e servizi	Medicina di base	Farmaceutica	Ospedaliera convenzion.
Piemonte	1.035.867	3.914	520.963	190.586	411.423	259.446
Val d'Aosta	28.151	41	8.994	6.000	7.800	778
Lombardia	2.032.327	13.274	813.429	367.000	740.009	601.237
P.A. Bolzano	115.596	3.336	61.241	15.055	24.341	20.172
P.A. Trento	148.443	1.171	50.868	19.621	33.788	21.079
Veneto	1.315.875	16.148	584.376	184.473	354.321	104.100
Friuli-V. Giulia	440.893	4.797	159.625	52.918	108.058	66.912
Liguria	522.795	4.044	230.241	81.007	207.361	127.201
Emilia-Romagna	1.266.601	12.847	506.959	190.009	411.727	176.646
Toscana	1.059.042	2.843	404.753	163.203	375.814	112.969
Umbria	249.532	1.478	93.354	36.650	85.113	9.006
Marche	446.906	3.330	164.992	61.167	135.038	57.464
Lazio	1.149.358	4.653	386.456	224.570	434.652	736.583
Abruzzo	321.721	8.349	113.363	53.630	93.977	49.166
Molise	72.407	224	27.751	14.523	24.490	8.911
Campania	1.068.942	672	346.266	215.628	593.851	310.230
Puglia	943.030	2.679	280.116	168.062	367.193	248.220
Basilicata	124.049	338	45.633	27.648	53.162	18.455
Calabria	487.615	1.551	135.538	93.567	171.972	83.682
Sicilia	970.328	1.292	324.818	235.011	615.680	175.832
Sardegna	389.773	2.717	153.681	74.474	127.076	65.533
Italia	14.189.251	89.689	5.413.417	2.474.802	5.376.846	3.253.622

segue Tav. 1

Regione	Specialistica convenzionata		Altre prestazioni	Spese a dest. vincolata	Mutui e interessi passivi	Trasferimenti al FSN	Totale
	Interna	Esterna					
Piemonte	28.373	63.676	30.799	16.559	5.175	566	2.567.347
Val d'Aosta	390	1.160	1.586	376	508		55.784
Lombardia	44.108	150.399	101.523	5.191	17.192	3.757	4.889.446
P. A. Bolzano	1.466	3.505	2.229	1.618	975	337	249.871
P.A. Trento	2.718	4.221	7.907	5.603	1.131		296.550
Veneto	22.156	40.750	78.109	33.077	15.715		2.749.100
Friuli-V. Giulia	6.466	7.382	11.295	2.966	28.889	12	890.213
Liguria	18.700	32.844	13.662	2.741	4.567	834	1.245.997
Emilia-Romagna	30.647	59.038	64.397	23.705	24.340	13.094	2.780.010
Toscana	27.696	63.526	61.854	13.602	23.273	387	2.308.953
Umbria	5.941	6.439	8.111	1.151	4.158		500.933
Marche	6.862	15.232	21.908	1.591	12.458	772	927.720
Lazio	62.162	213.306	87.019	9.097	27.005	243	3.335.104
Abruzzo	4.670	18.645	25.705	14.781	3.845		707.852
Molise	1.790	2.480	4.562	1.629	225	387	159.379
Campania	34.101	211.179	95.172	2.773	1.259	4.277	2.884.350
Puglia	20.591	112.135	49.817	3.780	10.876	270	2.206.769
Basilicata	1.589	4.450	6.284	281	760	1.301	284.950
Calabria	9.560	33.419	15.852	1.695	2.551	2.436	1.039.438
Sicilia	28.708	175.844	58.458	5.028	4.896	1.964	2.597.859
Sardegna	7.624	28.479	16.513	4.779	1.468	2.857	874.974
Italia	366.318	1.249.109	762.762	152.023	191.266	33.494	33.552.599

Nota: Dati tratti dal IV rendiconto trimestrale del 1983.
Fonte: SCPS (Servizio Centrale Programmazione Sanitaria) del Ministero della Sanità.

I debiti delle USL

Il confronto tra gli impegni di spesa delle USL e la disponibilità finanziaria, data dalle assegnazioni di Fondo Sanitario Nazionale, consente di calcolare l'ammontare dei debiti contratti dalle USL.

Il FSN 1983, ripartito tra le regioni, è stato di 28.404 miliardi (v. tav. 3) e pertanto la spesa delle USL risulta superiore di 5.149 miliardi rispetto alla dotazione finanziaria. Va tenuto poi conto che esistono entrate proprie delle USL (per ticket su prestazioni, per entrate proprie, ecc.) che sono valutabili in circa 600 miliardi.

In questa situazione deriva che nel 1983 le USL hanno contratto debiti per circa 4.500 miliardi. Tali debiti secondo la legge n. 730/1983 («finanziaria 1984») sono stati consolidati e posti a carico dello Stato.

La distribuzione territoriale delle differenze tra impegni di spesa e FSN indica una notevole variabilità. In generale si rileva che le regioni con più elevata spesa pro-capite (Emilia-Romagna e Friuli) hanno una maggiore dilatazione di spesa (oltre +25% rispetto alla dotazione finanziaria). Al contrario le regioni con bassa spesa pro-capite (Campania e Basilicata) hanno una piccola dilatazione di spesa (meno del +9 per cento rispetto alla dotazione finanziaria).

Questa situazione dovrebbe essere attentamente valutata in quanto, non ponendo limiti di spesa, contribuisce a favorire le USL più dotate e nei fatti si contraddice il principio del riequilibrio territoriale delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale, che è una delle indicazioni di fondo della legge 833/1978.

In altri termini quel minimo di riequilibrio nell'assegnazione delle risorse, portato avanti dal Consiglio Sanitario Nazionale in sede di riparto del FSN, viene nei fatti vanificato in sede di consuntivo di spesa.

Probabilmente in questi anni la distanza tra regioni meno dotate (in genere quelle meridionali) e quelle più dotate è aumentata, nonostante tutte le dichiarazioni ricorrenti sulla volontà di attuare una più equilibrata distribuzione di risorse sul territorio.

Ma, cosa ancora più grave, continua ad aumentare il peso dell'assistenza ospedaliera e nei fatti si impedisce (per mancanza di risorse finanziarie) lo sviluppo di strutture alternative al ricovero e delle attività di prevenzione e riabilitazione, indicato come obiettivo fondamentale e prioritario del SSN.

Tav. 2. - Spesa corrente media per abitante. Anno 1983

Regione	*Spesa totale in milioni*	*Numero abitanti*	*Spesa media per abitante*	*Scostamento % dalla media nazionale*
Piemonte	2.567.348	4.454.150	576.000	— 2
Val d'Aosta	55.784	112.962	494.000	—16
Lombardia	4.889.447	8.894.236	550.000	— 7
P.A. Bolzano	249.872	431.565	579.000	— 2
P.A. Trento	296.550	442.969	669.000	+13
Veneto	2.749.104	4.355.049	631.000	+ 4
Friuli-Venezia Giulia	890.213	1.231.169	723.000	+23
Liguria	1.245.997	1.796.381	694.000	+18
Emilia-Romagna	2.780.010	3.957.346	782.000	+19
Toscana	2.308.958	3.581.742	645.000	+ 9
Umbria	500.932	810.227	618.000	+ 5
Marche	927.716	1.417.806	654.000	+11
Lazio	3.335.103	5.825.158	664.000	+12
Abruzzo	787.850	1.225.827	577.000	— 2
Molise	159.379	329.745	483.000	—18
Campania	2.884.349	5.513.462	523.000	—11
Puglia	2.206.765	3.908.484	565.000	— 4
Basilicata	284.950	612.785	465.000	—21
Calabria	1.839.438	2.078.391	500.000	—15
Sicilia	2.597.858	4.957.510	524.000	—11
Sardegna	874.974	1.605.410	545.000	— 8
Italia	33.552.597	56.742.374	591.000	0

Tav. 3. - Confronto tra disponibilità finanziaria (FSN) e spesa delle USL (milioni di lire)

Regione	*Impegni di spesa USL*	*Fondo sanitario nazionale*	*Differenza (1—2)*	
	1	*2*	*Assoluta*	*% su FSN*
Piemonte	2.567.347	2.078.820	488.527	23,5
Val d'Aosta	55.784	48.857	6.927	14,2
Lombardia	4.889.446	4.242.657	646.789	15,2
P.A. Bolzano	249.871	218.491	31.380	14,4
P.A. Trento	296.550	261.139	35.411	13,6
Veneto	2.749.100	2.288.724	460.376	20,1
Friuli-Venezia Giulia	890.213	711.047	179.166	25,2
Liguria	1.245.997	1.026.069	220.928	21,6
Emilia-Romagna	2.780.010	2.152.585	627.425	29,1
Toscana	2.308.953	1.923.301	385.652	20,1
Umbria	500.933	417.549	83.384	20,0
Marche	927.720	753.711	174.009	23,1
Lazio	3.335.104	2.817.302	517.802	18,4
Abruzzo	707.852	605.436	102.416	16,9
Molise	159.379	134.893	24.486	18,2
Campania	2.884.350	2.706.936	177.414	6,6
Puglia	2.206.769	1.884.413	322.356	17,1
Basilicata	284.950	262.544	22.406	8,5
Calabria	1.039.438	940.590	98.848	10,5
Sicilia	2.597.859	2.189.919	407.940	18,6
Sardegna	874.974	740.017	134.957	18,2
Italia	33.552.599	28.404.000	5.148.599	18,1

Spesa in conto capitale

Gli impegni di spesa in conto capitale effettuati dalle USL nel corso del 1983 ammontano ad 817 miliardi. Essi rappresentano il 2,4% degli impegni di spesa corrente ed equivalgono a circa 14.300 lire per abitante (v. tav. 4).

La dotazione finanziaria è stata di 719 miliardi e, quindi, inferiore di 98 miliardi rispetto agli impegni di spesa. Va rilevato però che le USL avevano facoltà di utilizzare in conto capitale una parte delle entrate proprie.

L'analisi territoriale indica che vi sono regioni (Piemonte, Sicilia, Veneto) che hanno fatto investimenti notevoli, anche di molto superiori rispetto alle rispettive dotazioni finanziarie.

Al contrario vi sono molte altre regioni (Molise, Campania, Val d'Aosta, Lombardia) che non sono riuscite ad impegnare nel corso del 1983 tutta la dotazione finanziaria.

È necessario da parte delle autorità centrali verificare i motivi della mancata utilizzazione dei fondi (ritardo nelle assegnazioni, assenza di progetti, ecc.) e correlare le somme assegnate alla presentazione di specifici progetti operativi.

Tav. 4. - Impegni di spesa USL nel 1983 in conto capitale. Confronto con assegnazioni FSN (milioni di lire)

Regione	*Impegni di spesa in c/c* 1	*Fondo sanitario nazionale in c/c* 2	*Differenza (1 — 2)*	
			Assoluta	*% su FSN*
Piemonte	108.186	718.950	+59,680	+123,0
Val d'Aosta	628	15.822	—15,194	+ 96,0
Lombardia	88.681	103.169	—14,488	— 14,0
P.A. Bolzano	26.923	4.234	+22,689	+535,9
P.A. Trento	12.833	5.948	+ 6,885	+115,8
Veneto	105.278	65.682	+39,596	+ 60,3
Friuli-Venezia Giulia	35.685	19.543	+16,142	+ 82,6
Liguria	18.606	32.256	—13,650	— 42,3
Emilia-Romagna	77.754	57.094	+20,660	+ 36,2
Toscana	62.774	44.650	+18,124	+ 40,6
Umbria	7.713	9.124	— 1,411	— 15,5
Marche	26.927	58.122	—31,195	— 53,7
Lazio	48.047	49.780	— 1,733	— 3,5
Abruzzo	10.334	14.217	— 3,883	— 27,3
Molise	8.364	27.358	—18,994	— 69,4
Campania	27.510	42.619	—15,109	— 35,5
Puglia	38.453	42.040	— 3,587	— 8,5
Basilicata	10.622	4.660	+ 5,962	+127,9
Calabria	9.701	15.374	— 5,673	— 36,9
Sicilia	67.896	44.370	+23,526	+ 53,0
Sardegna	24.409	14.373	+10,036	+ 69,8
Italia	817.324	718.950	+98,374	+ 13,7

Legislazione regionale: novità da Toscana, Veneto e Campania

Massimo Bella

TOSCANA

Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo

Una articolata normativa in materia agricola è stata emanata dalla Regione Toscana con la L.r. 29-10-1984, n. 60, dal titolo: «*Disciplina e finanziamento dei servizi di sviluppo agricolo*».

Scopo della legge, come si legge all'art. 1 inerente l'oggetto e le finalità generali, è quello di «*agevolare l'incremento della produttività e del reddito delle aziende agricole, l'ammodernamento tecnologico in agricoltura, il consolidamento dei livelli occupazionali e l'elevamento delle condizioni economiche e sociali degli addetti in agricoltura*» attraverso l'organizzazione e il finanziamento dei servizi di sviluppo agricolo, anche al fine di raccordare l'azione della Regione al Regolamento CEE n. 270/79.

Per servizi di sviluppo agricolo vengono intese le attività svolte da soggetti pubblici o privati concernenti sostanzialmente: assistenza tecnico-gestionale ad imprese singole, associate e cooperative; ricerca scientifica e sperimentazione; formazione professionale; informazione socio-economica.

Ulteriore finalità del provvedimento è quella di favorire una razionale distribuzione territoriale delle risorse finanziarie, al fine del coordinamento delle attività dei servizi di sviluppo agricolo nel quadro delle indicazioni del programma regionale di sviluppo.

Con riferimento alle finalità espresse, la legge regionale n. 60/84 prevede e favorisce la costituzione, da parte di operatori agricoli singoli o associati, di organismi a larga base sociale e territoriale, definiti «*Centri di sviluppo agricolo*», da crearsi in funzione dell'accesso ai finanziamenti pubblici. Tali centri sono infatti preposti alla elaborazione dei progetti indicati dalla legge e all'esercizio delle attività di sviluppo agricolo precedentemente richiamate.

L'ambito territoriale di attività dei Centri di sviluppo agricolo è proposto dall'ETSAF. Accede ai finanziamenti un solo Centro per ogni ambito territoriale definito.

Il compito assegnato dalla legge alle Comunità montane o alle Associazioni intercomunali è quello di costituire nel proprio territorio un organismo tecnico di coordinamento tra le attività svolte da soggetti pubblici e dai Centri di sviluppo.

Per il finanziamento del programma regionale per i servizi di sviluppo agricolo, la Regione si avvale delle disponibilità recate dal proprio bilancio pluriennale, che vengono ripartite tra le Associazioni intercomunali e le Comunità montane, tenute ad erogare i contributi.

L'attuazione del programma citato coinvolge Associazioni comunali e Comunità montane anche per quanto concerne: l'istruttoria e l'approvazione dei progetti; il controllo degli atti; le varianti ai progetti approvati; la vigilanza sull'attuazione dei progetti; la pronuncia di decadenza, in particolari casi, dai finanziamenti concessi; la collaborazione con le Province al fine della stesura dei consuntivi annuali di spesa e delle attività realizzate.

VENETO

Parchi e riserve naturali regionali

Il 17 agosto scorso il B.U. della Regione Veneto ha pubblicato la L.r. 16-8-1984, n. 40, inerente «*Nuove norme per la istituzione di parchi e riserve naturali regionali*».

Si tratta di un provvedimento cornice — motivato dall'esigenza di tutela dell'ambiente, di utilizzazione sociale dei beni e di miglioramento delle condizioni di vita in particolare per le aree rurali e montane — che detta principi generali al fine della istituzione di parchi e riserve naturali, da effettuarsi con apposita legge, nonché di zone di protezione contigue al parco, oltre che di parchi e riserve di interesse locale, questi ultimi attivabili anche dalle Comunità montane.

La legge in oggetto stabilisce, inoltre, misure di salvaguardia in via transitoria (art. 6) per le aree da destinarsi a parco e riserva. Eventuali deroghe a tali limitazioni possono essere autorizzate, per le zone montane, previa audizione delle Comunità montane (ultimo comma art. 6).

L'individuazione delle aree da destinare a parco o riserva naturale (art. 5) va effettuata nel piano territoriale regionale di coordinamento, acquisite anche le proposte di Province, Comuni, Comunità montane e Comunioni familiari montane.

Entro il 31-12-1984 il Consiglio regionale deve comunque deliberare variazioni o aggiunte al primo elenco delle zone da destinare a parco, già predisposto a suo tempo ai sensi della legge 31-5-1980, n. 72.

Il provvedimento in esame stabilisce all'art. 7 che la legge istitutiva del parco o riserva naturale deve anche individuare l'ente gestore — scelto tra Comune, Provincia, Comunità montana o loro Consorzi — che si avvale, per i provvedimenti di particolare rilevanza, di un Comitato tecnico-scientifico consultivo, il cui parere è obbligatorio.

La gestione può essere affidata alle Comunioni familiari montane, anche in forma associata, qualora il territorio del parco o riserva sia in tutto o in

parte compreso tra i beni agro-silvo-pastorali costituenti patrimonio delle stesse Comunioni.

L'articolo 9 prevede, per ciascun parco o riserva istituiti, la formazione di un piano ambientale, *«al duplice scopo di assicurare la necessaria tutela e valorizzazione e di sostenere lo sviluppo economico e sociale della zona»*.

L'adozione di tale piano è prerogativa dell'ente gestore del parco (art. 10). L'approvazione avviene con delibera del Consiglio regionale, previa parere della Commissione tecnica regionale integrata dal direttore dell'Azienda regionale delle Foreste e dal responsabile dell'Ispettorato dipartimentale delle foreste competente per territorio, nonché da cinque esperti.

Il piano ambientale deve prevedere una serie di indicazioni (art. 9) afferenti: l'articolazione delle zone in aree differenziate ai fini del particolare regime cui vengono sottoposte (art. 11); interventi conservativi, riqualificativi, di recupero e di miglioramento da effettuarsi a cura dell'ente gestore; le aree soggette ad esproprio; la determinazione di vincoli e limitazioni nonché la regolamentazione delle attività consentite; tempi e modalità di cessazione delle attività antropiche; ecc.

Singoli articoli della legge sono dedicati ad aspetti di particolare interesse, quali: la disciplina delle attività edilizie (art. 18); la regolamentazione delle attività agricole, silvo-pastorali e di utilizzazione boschiva (art. 19); la caccia e la pesca (art. 20); le modalità per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica (art. 23).

L'articolo 27 disciplina i criteri per la istituzione di parchi e riserve regionali di interesse locale da parte di Province, Comuni e Comunità montane e ne affida a tali enti la gestione, consentendo a tal fine anche la costituzione di apposite aziende.

Il finanziamento dei parchi e riserve va assicurato (art. 28) dagli enti gestori mediante somme di provenienza degli enti locali, dalla Regione (che eroga un contributo iniziale e successivamente contributi annuali) ed eventualmente con *«i proventi derivanti dall'applicazione di tariffe per le utilizzazioni collettive del parco o riserva, dai canoni di concessione dei beni appartenenti all'ente gestore e dalle sanzioni comminate ai sensi del successivo art. 30»*.

Infine, con tale legge viene sostituita, ad ogni effetto, la legge regionale 31-5-1980, n. 72.

CAMPANIA

Una legge sull'agriturismo

Di agriturismo si parla oramai da anni ma non è stata ancora prodotta una disciplina organica nazionale in materia (nel corso dell'attuale legislatura il Governo ha presentato in Senato un disegno di legge, il n. 910, non ancora esaminato). Tuttavia alcune Regioni da tempo si sono mosse per regolare ed incentivare tale settore produttivo. L'ultima è la Regione Campania, la quale l'11 settembre scorso ha emanato la L.r. 28-8-1984, n. 41, dal titolo: *«Interventi per favorire l'agriturismo in Campania»*.

La normativa, essenziale nella formulazione, mira (art. 1) alla promozione e al sostegno delle iniziative *«tendenti a valorizzare ed incentivare nelle zone interne e comunque nelle zone non immediatamente adiacenti a centri caratterizzati da intenso sviluppo turistico, anche attraverso forme di associazione e cooperazione: 1) l'edilizia rurale tipica e caratteristica, con sua utilizzazione a fini turistici; 2) le aree e gli spazi rurali prossimi ai siti di interesse archeologico, al fine di consentirne un maggiore e più agevole godimento da parte della comunità; 3) la produzione e il commercio dei prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale; 4) le tradizioni culturali e folkloristiche più legate al mondo contadino e la loro diffusione anche a mezzo di manifestazioni locali, interregionali e nazionali; 5) il movimento turistico e le attività con esso connesse; 6) lo studio dei rapporti e la loro evoluzione, tra la cultura urbana e quella rurale e montana; 7) l'aggiornamento professionale degli operatori agroturistici, la diffusione e la promozione dell'agriturismo tra le popolazioni urbane»*.

Dalla Regione sono considerati prioritari (art. 2) i progetti predisposti dalle imprese singole o associate ubicate in luoghi di particolare interesse; i progetti che si riferiscono ad aziende singole o associate che abbiano predisposto piani di sviluppo o di ristrutturazione agricola compatibili con una utilizzazione agrituristica; i progetti che si inseriscono in un programma organico di sviluppo agrituristico, su dimensione comprensoriale, in collegamento con il riassetto socio-economico del territorio.

Con riguardo alle zone classificate montane, gli interventi per i quali sono previsti finanziamenti con spesa a totale carico del bilancio regionale (articolo 13) concernono (art. 3) la realizzazione di aree attrezzate per il turismo leggero e la realizzazione di itinerari turistici guidati.

Le relative funzioni amministrative sono delegate alle Comunità montane, così come ad esse e alle Province, per i rispettivi territori, sono attribuite (articolo 10) le funzioni amministrative inerenti la fase istruttoria delle domande per la concessione agli operatori agroturistici iscritti nell'elenco regionale (art. 5) di contributi in conto capitale concernenti interventi in aziende agricole.

L'art. 11 prevede la costituzione di una commissione consultiva regionale — composta anche da cinque rappresentanti delle Comunità montane, uno per ogni Provincia, designati dall'UNCEM — al fine di seguire l'applicazione della legge e concorrere alla predisposizione del programma pluriennale di interventi per l'agriturismo e dei programmi annuali d'attuazione (art. 12).

Infine, a copertura degli oneri finanziari della legge per il 1984, l'art. 19 stanzia 700 milioni di lire.

BASILICATA

Contributi alle Comunità montane per attività culturali

«La Regione Basilicata, al fine di assicurare l'informazione e l'effettiva partecipazione democratica delle popolazioni montane alla vita nazionale e regionale, contribuisce alla integrazione dei programmi di infrastrutturazione di impianti ripetitori per la graduale eliminazione delle zone d'ombra di ricezione delle reti radiofoniche e televisive della concessionaria RAI».

Questo è il testo dell'art. 1 della L.r. 25-7-1984, n. 22, finalizzata alla *«Concessione di contributi alle Comunità montane e/o ai Comuni per attività divulgative della cultura e dell'informazione televisiva»*.

La previsione dei contributi è riferita agli anni finanziari 1984 - 1985 - 1986, per un importo totale di L. 450 milioni, in ragione di L. 150 milioni annui.

Le relative domande di accesso al finanziamento vanno inoltrate al Presidente della Giunta regionale entro il 30 giugno di ciascun anno.

Riscossione dei diritti di segreteria da parte delle Comunità montane

Orazio Colangelo *

Della esigibilità dei diritti di segreteria da parte delle Comunità montane, a seguito dell'emanazione della legge n. 93/1981, abbiamo più volte trattato sulla nostra rivista. Pubblichiamo su questo numero un commento redatto dal Segretario della Comunità montana «Marsica 1», Orazio Colangelo, stimolato da un parere negativo espresso in materia dalla rivista «Nuova Rassegna», quale ulteriore contributo ad una maggior chiarezza sul tema.

La risposta al quesito n. 13645, pubblicato su «*Nuova Rassegna*» - 1984, n. 10, mi induce a fare qualche riflessione sul contenuto della stessa, peraltro non facilmente condivisibile soprattutto in riferimento alla perentorietà della risoluzione data al quesito stesso.

Il riferimento all'art. 23 della Costituzione, secondo cui, nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, a proposito della possibilità di esazione dei diritti di Segreteria da parte delle Comunità montane, non impedisce di considerare altrettanto valido il principio generale consolidato della non «*gratuità dell'ufficio*» e di alcune prestazioni ad esso connesse.

Trattasi, nel caso di diritti di segreteria, di un corrispettivo dovuto per un servizio reso, tanto da poter essere riconosciuta ad esso la natura di «*tassa*».

Il fatto che, come viene riferito, per diversi anni, l'imposizione di tali diritti sia stata sospesa, con conseguente preclusione ai Segretari roganti alla compartecipazione a tali proventi, non è sufficiente, di per sé, a legittimare la tesi della esclusione da tale diritto.

Si potrebbe obiettare che la legge n. 93/81, estendendo la facoltà di rogito ai Segretari delle Comunità montane avrebbe potuto anche sancire nel contempo, la possibilità di esazione dei diritti di Segreteria e la conseguente compartecipazione ad essi dell'Ufficiale rogante: Erga, in difetto di una specifica previsione di legge, le Comunità montane non sarebbero legittimate ad attivare alcuno autonomo comportamento in proposito.

A questo punto soccorrono però, altre considerazioni, rinvenibili nello spirito e nella «*ratio*» di altrettante disposizioni vigenti nell'ordinamento giuridico.

La prima attiene alla disparità di trattamento che la legge n. 93/1981, se applicata alla lettera, rischia di produrre tra soggetti pubblici (Comunità montane da una parte, Comuni e Province dall'altra), definite le prime, con recente sentenza della Corte Costituzionale, Enti locali non territoriali; enti questi, la cui attività è regolamentata da norme statutarie, che fanno esplicito riferimento e richiamo, per quanto da esse non previsto, alla vigente legge comunale e provinciale e ad altre leggi dello Stato.

Analoga e più evidente sperequazione viene a determinarsi tra le figure di Segretario, quali ufficiali roganti negli enti suddetti, per cui verrebbe, per quelli delle Comunità montane, a configurarsi la prestazione di un servizio, a titolo gratuito, dalla quale, peraltro, non deriverebbe alcun beneficio economico all'ente, ma si risolverebbe solo in un notevole risparmio di spesa per l'impresa, controparte nel contratto, ben sapendo a quali costi essa andrebbe incontro in caso di rogito notarile.

Appare evidente come lo scopo della disposizione autorizzativa del rogito, rinvenibile anche nella citata legge n. 93, non possa tendere a realizzare un esclusivo vantaggio per la controparte privata, disattendendo l'interesse dell'ente, mentre proprio questo verrebbe a verificarsi nel caso che la Comunità montana non esigesse tali diritti.

Altra considerazione riguarda la natura dei diritti di segreteria che, caratterizzandosi come tassa, costituiscono come già si è detto, corrispettivo per un servizio reso e la mancata esazione comporterebbe un danno alle casse dell'ente e contrasta, altresì, con il ricorrente principio dell'obbligo della partecipazione dei privati alle spese per i servizi erogati dalla Pubblica amministrazione, per non parlare poi della evidente sperequazione che verrebbe a determinarsi con gli altri enti locali, dove tale servizio gratuito non è.

Vi è poi da osservare che, con il ripristino della compartecipazione da parte dei segretari a tali proventi, operato con legge n. 51 del 1982, si è in definitiva riaffermata la intima connessione tra: «*facoltà di rogito attribuibile ai segretari - esazione dei relativi diritti e compartecipazione ai proventi*» e non può parlarsi di inesistenza di tale ultimo diritto, basandosi sul fatto che per alcuni periodi ne sia stata sancita l'esclusione, in quanto le ragioni giustificative sono da ricondursi a ben altra finalità, quale, il principio della omnicomprensività.

In difetto di una specifica norma può soccorrere, in buona istanza, il ricorso analogico ad altre disposizioni legislative, regolanti circostanze e fattispecie uguali e similari.

In tale direzione sembra muoversi il Ministero dell'Interno - Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, il cui parere, a proposito di apposito quesito, così si esprime:

* Segretario Comunità montana Marsica 1

«I Segretari delle Comunità montane sono abilitati (art. 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93) a rogare i contratti, di cui all'art. 78 del T.U.L.C.P. del 1934, delle Comunità stesse, sempreché siano in possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione al concorso di segretario comunale, vale a dire di una delle lauree indicate dall'art. 1 del DPR 23 giugno 1972, n. 749, ovvero di altra laurea dichiarata per legge equipollente ad una delle predette.

Relativamente ai contratti rogati dal segretario, le Comunità montane sono legittimate a riscuotere i diritti di segreteria di cui all'art. 40 della legge 8-6-1962, con obbligo, a norma del penultimo comma dell'art. 25 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26-2-1982, n. 51, di versare il 10% del relativo provento al Fondo (di cui all'art. 42 della legge n. 604 citata) gestito da questo Ministero.

Fino al 31-12-1981, la quota da versare al Fondo, è, com'è noto, pari al 30% del provento (2° comma dell'art. 30 della legge 15-11-1973, n. 734)».

In ultima analisi, non può non riconoscersi piena legittimità ed efficacia alle deliberazioni adottate dalle Comunità Montane e rese esecutive dai Comitati di Controllo, autorizzative dell'esazione dei diritti di Segreteria e della quota a favore dei Segretari roganti, in aderenza all'autorevole parere ministeriale in proposito espresso ed alle considerazioni, sia pure modeste, sopra riportate.

A questo punto, tornerebbe oltremodo gradito un approfondimento dell'argomento, soprattutto allo scopo di eliminare incertezze interpretative che si riflettono poi sulla natura delle decisioni dei vari Comitati regionali di Controllo, non ancora univoche, anche se di orientamento prevalentemente positivo.

La valorizzazione delle produzioni zootecniche nella Comunità montana delle Valli Monregalesi

La Comunità montana delle Valli Monregalesi comprende nel suo territorio uno dei più vasti complessi pascolivi della provincia di Cuneo. In questo tratto delle Alpi Marittime, ormai prossimo al termine della catena, le cime raggiungono quote modeste e i rilievi hanno una morfologia più dolce; i pascoli d'alpeggio arrivano così alle maggiori altezze. Queste superfici sono ancora intensamente utilizzate nel periodo estivo dalle mandrie di bovini, mentre gli ovini pascolano le aree più povere ed elevate. Da sempre, su queste Alpi viene prodotto un formaggio particolare che ha il nome di un lago e di un pascolo della zona: il formaggio Raschera.

Le sue caratteristiche organolettiche sono legate all'alimentazione del bestiame in alpeggio e alla particolare tecnica di lavorazione. Quest'ultima è una conseguenza delle difficili condizioni ambientali in alta quota. Per la fabbricazione del formaggio si utilizzano le due mungiture della sera e della mattina, lasciando raffreddare quest'ultima fino a temperatura ambiente. Il caglio viene inoculato a freddo nella massa di latte e la rottura della cagliata è grossolana; lo spurgo del latticello viene effettuato comprimendo la cagliata per 5-7 giorni sotto una tavola di legno caricata con pietre. La salatura delle forme è sempre a secco, mentre il periodo di stagionatura è variabile secondo l'umidità e la temperatura del locale di conservazione, anche se non è di norma inferiore ai 30 giorni. I margari che producono questo formaggio, si trasferiscono nel periodo invernale in cascine di pianura, spesso prese in affitto di anno in anno. Caratteristica di questa professione è la transumanza stagionale che li porta a condurre una esistenza zingaresca e isolata. La produzione del formaggio continua a volte anche nel periodo invernale anche se le caratteristiche di questo prodotto si differenziano in modo marcato da quello di lavorazione estiva.

Nel proprio Piano di Sviluppo 1982-'86, la Comunità montana delle Valli Monregalesi ha previsto diversi interventi a favore di questi operatori, che pur non stabilmente residenti nel suo territorio ne utilizzano vaste superfici, svolgendo un'attività economicamente rilevante. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di famiglie originarie delle frazioni più isolate dei Comuni della Comunità montana e che, abbandonandole, hanno scelto quest'attività nomade.

Gli interventi della Comunità montana e dei Comuni sono stati per lo più rivolti alla realizzazione delle strutture e della viabilità sulle Alpi per migliorare le condizioni di vita dei margari e per fornire quindi un incentivo diretto alla prosecuzione di questa attività da parte delle giovani generazioni.

L'orientamento verso la valorizzazione del formaggio d'alpeggio come produzione tipica di queste zone è un fatto più recente, conseguenza del risveglio di interesse che si ha a livello nazionale per gli alimenti prodotti artigianalmente con tecniche tradizionali.

Questo formaggio riunisce infatti in sè due caratteristiche oggi molto apprezzate: è un prodotto genuino, poiché anche per la dislocazione delle zone di lavorazione è praticamente impossibile l'impiego di additivi chimici e vi è ormai una tradizione consolidata nelle tecniche di lavorazione che garantisce tra l'altro l'omogeneità del prodotto.

Il primo passo è stato compiuto dalla Camera di Commercio di Cuneo che ha seguito le consultazioni locali per definire con precisione uno standard di produzione del formaggio che corrispondesse al formato più diffuso. Tra l'altro il formaggio viene prodotto in forme rotonde e quadrangolari: queste ultime hanno conosciuto una certa diffusione in passato per la facilità di trasposto sui basti, e secondo i conosci-

tori del formagggio esiste una differenza di maturazione e di gusto tra le due forme.

Dalle consultazioni è nata una proposta di disciplinare che ha portato al riconoscimento della denominazione di origine del formaggio Raschera con il D.P.R. del 16-12-1982. Nel decreto, la zona di produzione del formaggio viene estesa a tutta la provincia di Cuneo: un'area così vasta si è resa necessaria per comprendere anche la produzione invernale effettuata in cascine di pianura, di solito molto lontane dai luoghi di alpeggio. La produzione effettuata nei comuni tipici delle vallate alpine monregalesi, sopra i 900 m. di quota, e quindi prevalentemente estiva, viene distinta con la menzione « di alpeggio».

A questo punto si trattava di rendere efficace la denominazione di origine in tutti i suoi aspetti:

— garantendo al consumatore una produzione genuina e di elevate caratteristiche qualitative;

— migliorando le modalità di commercializzazione del prodotto;

— tutelando la produzione nei confronti delle imitazioni.

Le maggiori difficoltà derivano dalla scarsa capacità di coesione dei produttori, dovuta alla loro stessa attività lavorativa che li costringe a vivere per lunghi periodi senza contatti umani, ad eccezione dell'ambito familiare. Anche nella stagione invernale le principali occasioni di incontro con i colleghi sono i mercati zootecnici e le fiere. Il margaro tipico è poi costretto a cambiare annualmente il fondo in cui svernare e questo impedisce l'instaurarsi di stabili rapporti con i contadini vicini. Il lavoro viene svolto dai membri della famiglia ed il ricorso ai garzoni è al massimo limitato al periodo estivo. In estate il tempo disponibile è pochissimo e solo nella stagione invernale è più facile riunire i margari.

Altre difficoltà derivano dalle modalità di lavorazione del latte, spesso effettuata con attrezzature rudimentali a causa delle precarie condizioni dei ricoveri. In alcuni casi la qualità del formaggio non era costante e nel corso della stagione spesso venivano disattese le indispensabili norme igieniche di produzione. Il peso stesso delle forme, che è in genere un elemento tipico dei formaggi, tendeva a variare in relazione alle disponibilità di latte: quest'ultima diminuisce infatti al culmine della stagione estiva a causa della minor disponibilità di foraggio.

La necessità di realizzare rapidamente un introito portava poi alla vendita anticipata del formaggio che non aveva concluso il ciclo di stagionatura: in questo modo il produttore guadagnava sul peso ma veniva commercializzato un prodotto che non aveva le caratteristiche tipiche del formaggio Raschera.

Tenendo presente questa situazione la Comunità montana delle Valli Monregalesi ha effettuato, in collaborazione con la Camera di Commercio di Cuneo, diverse riunioni di produttori. Questi incontri hanno permesso la costituzione di un Consorzio per la tutela del formaggio il cui atto notarile è stato stipulato il 31 maggio 1984, con l'adesione di 25 produttori. Per giungere a questo risultato l'Ufficio Agrario della Comunità montana ha dovuto superare notevoli diffidenze, causate soprattutto dal timore di controlli fiscali e commerciali.

Gli scopi istituzionali del Consorzio sono la tutela nei confronti dei terzi, il controllo della produzione nell'ambito del Consorzio e l'assistenza tecnica, al fine di favorire il miglioramento delle tecniche di produzione. La tutela e il controllo della produzione vengono esercitati con la marchiatura delle forme, fatta in modo differenziato per il formaggio Raschera e il formaggio Raschera d'alpeggio. La marchiatura a fuoco è completata, all'atto della commercializzazione, dall'apposizione di una fustella di carta, che riporta la denominazione del formaggio e l'indicazione della ditta produttrice.

La Comunità montana ha voluto fornire al Consorzio, oltre ad una sede presso i propri locali, anche l'assistenza amministrativa per tutti gli adempimenti iniziali. Si è inoltre impegnata a garantire il buon funzionamento degli organi sociali del Consorzio e per fornire tutta la consulenza tecnica che fosse necessaria. Attualmente è stata completata la distribuzione dei marchi e dei contrassegni agli associati; sono inoltre state predisposte le modalità di registrazione della produzione e della marchiatura, necessarie soprattutto per garanzia nei confronti del consumatore.

I futuri programmi della Comunità montana delle Valli Monregalesi prevedono di diminuire la collaborazione gestionale per svolgere un'attività più intensa di promozione e di assistenza tecnica. È infatti necessario aumentare la produzione del formaggio per consentire la diffusione oltre l'ambito locale e per garantirne la disponibilità durante tutto l'anno, pur rispettando le due tipologie attualmente esistenti. Le difficoltà di commercializzazione ad un prezzo adeguato derivano dalla dimensione dei produttori che, presi isolatamente, sono allevatori di dimensioni medio-grandi, ma che nel settore della trasformazione casearia sono operatori di scarso peso. Il prodotto viene quindi venduto al minuto nei casi migliori, o ceduto a commercianti che realizzano le quote più rilevanti di valore aggiunto. Per ovviare a questo inconveniente lo Statuto del Consorzio non prevede la figura dello stagionatore e quindi le forme devono in ogni caso lasciare il produttore già marchiate e contrassegnate. Il problema principale è comunque quello di dare una certa consistenza alla produzione ri-



Un tipico «gias» *(Foto G. Unia)*

spettando, nei confronti del consumatore, le differenze sensibili che esistono tra il prodotto estivo e quello invernale. Il formaggio Raschera deve quindi venir prodotto in maggior quantità, favorendo l'ingresso nel Consorzio di produttori dalla zona di pianura. Verranno comunque esclusi i caseifici industriali per non snaturare le caratteristiche del formaggio. Il formaggio Raschera d'alpeggio si presenta invece come prodotto dalle caratteristiche particolari e che dovrà ottenere prezzi diversi in funzione del maggior costo e della limitata entità della produzione che non potrà comunque aumentare molto oltre gli attuali quantitativi.

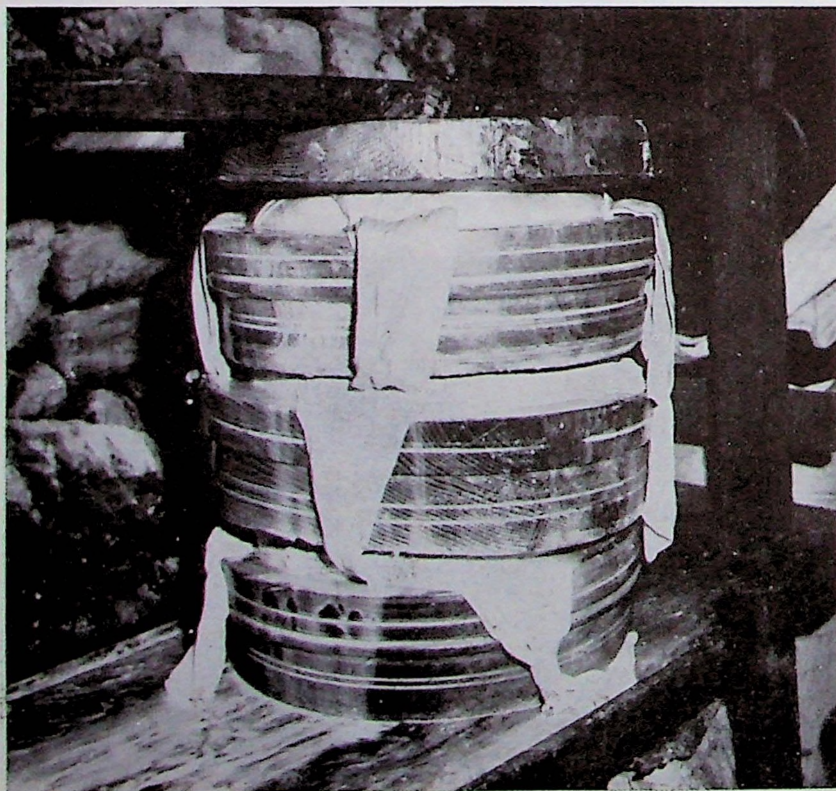
Un aspetto sul quale la Comunità montana si propone di indirizzare l'attività del Consorzio è la partecipazione a fiere e mostre che sono occasioni di commercializzazione tradizionale e qualificata per questo formaggio. Nel primo anno di attività il Consorzio ha partecipato a tre manifestazioni con risultati positivi: in questo campo però non bisogna basarsi sul solo riscontro economico immediato, che pure finora è stato ottenuto, ma anche sull'aumento di interesse nel consumatore che comincia a conoscere meglio le caratteristiche del formaggio. A partire dal prossimo anno la Comunità montana imposterà con il Consorzio un programma annuale di partecipazione alle diverse manifestazioni. In questo modo sarà anche più facile consentire a tutti gli associati lo sfruttamento di favorevoli posizioni di mercato in base alle disponibilità del prodotto. In questo senso si vuole cercare di valorizzare le ditte individuali. Infatti il Consorzio di tutela si deve presentare di fronte ai consumatori come garanzia di qualità ma non è in prima persona il produttore del formaggio. Per questo la Comunità montana si propone di indirizzare la politica commerciale del Consorzio in modo che alle manifestazioni vadano direttamente i produttori con il loro prodotto. Dietro a ognuna di queste ditte familiari vi è un'alpe in montagna, un'attività isolata svolta con sacrifici oggi inconsueti, che può essere conosciuta e apprezzata più direttamente da chi acquista il prodotto. Il Consorzio e la Comunità montana non hanno finora ritenuto di impegnarsi in iniziative pubblicitarie di maggior respiro proprio perché si devono ancora conseguire i due risultati della differenziazione di prezzo tra il prodotto di pianura e quello di alpeggio e dell'aumento della produzione.

L'assistenza tecnica alla produzione è per ora agli stadi iniziali. Nella maggior parte dei casi l'acquisto di attrezzature più moderne non risolve il problema, poiché le difficoltà di lavorazione del formaggio derivano dalla struttura stessa dei ricoveri d'alpe.

La soluzione di questioni relative alla tecnica casearia per ridurre gli scarti di lavorazione può venir svolta durante i controlli ai magazzini e ai registri di marchiatura che saranno effettuati in collaborazione tra la Comunità montana e il Consorzio.

Un obiettivo fondamentale per il Consorzio nel prossimo anno di vita sarà l'aumento della base sociale che è il presupposto per qualsiasi iniziativa seria di tutela. Idealmente il Consorzio dovrebbe arrivare a comprendere almeno 60 produttori di formaggio Raschera d'alpeggio, mentre per il formaggio Raschera il numero può essere molto più alto. La Comunità montana ha recentemente predisposto e presentato tramite la Camera di Commercio, la richiesta di incarico di vigilanza al Ministero dell'Agricoltura. È necessario che quando sarà concesso questo incarico la maggior parte dei produttori di Raschera sia associato altrimenti il Consorzio si troverà a dover perseguire degli imprenditori che avrebbero tutti i requisiti tecnici per marchiare il loro formaggio.

Dal punto di vista della Comunità montana la collaborazione con il Consorzio ha riflessi positivi anche in altri campi della propria attività. Si ha infatti una maggior possibilità di contatto e collaborazione con gli utilizzatori delle Alpi: gli interventi di miglioramenti in queste zone sono stati effettuati di solito da enti pubblici, senza interpellare gli alpeggiatori, che sono utilizzatori e primi responsabili della conservazione di queste opere. In questa situazione è possibile pensare a rapporti più costruttivi nel prossimo futuro: il margaro spesso affitta lo stesso alpeggio per anni, quindi lo conosce a fondo e può valutare con competenza gli interventi necessari. D'altra parte è necessaria la sua collaborazione per la conservazione degli investimenti fatti sul pascolo e che, a causa delle condizioni ambientali, sono già soggetti ad un rapido degrado. Vi è poi la possibilità concreta di razionalizzare l'utilizzazione di queste superfici foraggere e di fornire anche un'assistenza zootecnica, interventi che hanno ambedue effetti diretti sulla produzione del latte.



La compressione della cagliata nelle «fascere» *(Foto G. Unia)*

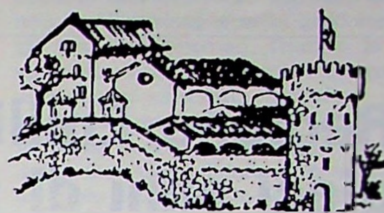
Quindi l'intervento della Comunità montana delle Valli Monregalesi a favore del Consorzio di tutela è stato portato avanti sia in termini economici che mettendo a disposizione risorse umane qualificate. Il problema dell'au-

tonomia gestionale del Consorzio è sentito molto vivamente dall'amministrazione della Comunità montana. In tempi brevi si vuole fare in modo che i produttori siano in grado di procedere con le proprie forze per avere dei veri rapporti di collaborazione e non di dipendenza dalla Comunità montana. D'altra parte nell'ambito provinciale esistono parecchie cooperative e associazioni di produttori che languono dal momento in cui è venuto meno l'intervento dell'ente pubblico promotore. Tenendo presente questi rischi si pensa di stimolare il Consorzio a costituirsi una segreteria efficiente per svolgere tutti i compiti interni di amministrazione, pur appoggiata dalla Comunità montana. Per quanto riguarda l'attività di promozione e di assistenza tecnica la Comunità montana continuerà a fornire il personale del proprio Ufficio agrario nel prossimo futuro.

Nel lungo periodo si può pensare alla costituzione di una struttura fissa in collaborazione con gli altri tre Consorzi di tutela dei formaggi già esistenti in provincia di Cuneo.

La valorizzazione delle produzioni zootecniche, e in particolare di quelle casearie, è certamente abbastanza difficile tenendo conto del notevole livello di saturazione del mercato. Secondo la Comunità montana delle Valli Monregalesi la strada della qualità, è però la più promettente per le piccole produzioni delle zone marginali montane che non possono competere in termini di costi e di capacità distributiva nei confronti delle organizzazioni industriali.

(a cura dell'Ufficio Servizi Tecnici Agrari della Comunità montana delle Valli Monregalesi)





Regione Emilia-Romagna: dieci anni di politica per lo sviluppo del turismo invernale

M. Grazia Bartolomei *
Nello Lugaresi *

Sui versanti emiliani dell'Appennino ci sono almeno 25 località dove durante l'inverno, neve permettendo, si può sciare. Vi si trovano complessivamente 86 sciovie, 21 seggiovie ed una funivia, la maggior parte installate in provincia di Modena (stazione del Monte Cimone), di Reggio Emilia (stazioni del Monte Cusna e del Cerreto) e di Bologna (stazione del Corno alle Scale).

Nel corso delle ultime due legislature la Regione Emilia-Romagna è intervenuta in questo settore, nel quadro delle politiche a sostegno della montagna ed in favore del turismo. Nel tempo questo intervento ha assunto maggiore organicità, e se si guarda in retrospettiva a quello che si è fatto, ci rendiamo conto che, a parte ogni giudizio di merito sulle scelte, il capitolo della politica regionale in favore dell'attrezzatura sciistica, con gli aggiustamenti e le correzioni, ha individuato e perseguito determinati obiettivi.

I primi passi per collegare la politica del turismo all'insieme degli interventi per lo sviluppo delle aree montane vengono mossi nella Prima Conferenza regionale sulla Montagna (giugno 1973). Il problema, calato nel *«quadro delle scelte per il riequilibrio economico e territoriale»* delle aree montane, viene affrontato prendendo in esame le potenzialità dell'Appennino dal punto di vista della possibile risposta ad una diffusa esigenza di *«turismo sociale»* e per quello che il settore turistico può dare al territorio come integrazione del reddito ricavato dall'attività economica e di base, l'agricoltura. Nel contempo non si sottovalutano le possibilità *«autonome»* del turismo, come elemento trainante, dove *«è possibile uno sfruttamento su tutto l'arco dell'anno»*, evitando però *«la moltiplicazione e la sovrabbondanza degli impianti»* sciistici.

Coesistono l'idea del turismo come attività sociale che va garantita (al pari di altri servizi sociali) anche alle fasce sociali meno abbienti e l'idea del turismo quale attività economica che produce reddito ed occupazione ma si finisce per privilegiare il primo aspetto, sottostimando che lo sviluppo turistico di qualsiasi territorio, anche per un turismo di massa, ha bisogno di capitali e professionalità che richiedono una loro remunerazione.

Tale impostazione, un po' utopistica, che vede per la montagna ed in generale per le aree cosiddette *«di riequilibrio»*, un tipo di turismo dove non è chiaro fino a che punto debba essere a prezzi contenuti e dove invece cominci l'assistenza, la ritroviamo in un precedente documento della Giunta regionale, il *«Progetto di programma degli interventi della Regione Emilia-Romagna»* — marzo 1973 — dove il *«progetto neve»* fa la propria apparizione tra le ipotesi di intervento regionale sul territorio.

Si pensa a *«complessi attrezzati per il turismo sociale oltre che per gli sport invernali... compatibilmente con la problematica geologica, naturalistica e meteorologica e con l'offerta insediativa esistente»*, finalizzati allo sviluppo di forme di *«turismo sociale da effettuarsi in più periodi dell'anno»* da contrapporre a tendenze di *«turismo saltuario e d'elite»*, ed alla ricerca di una *«nuova dimensione del rapporto tra destinazione turistica e salvaguardia dell'ambiente»*.

Un gruppo di lavoro interdisciplinare svolge una ricerca preparatoria che servirà a definire le aree d'intervento del *«piano neve»*, in collaborazione con le Province interessate. Queste, individuate quali soggetti di programmazione e di gestione del *«piano»*, provvedono alla stesura di piani provinciali che di fatto costituiranno i punti di riferimento nella scelta degli interventi, mentre il coordinamento della gestione verrà affidato alle Comunità montane.

Tutto questo lavoro che si svolge non solo sul piano tecnico ma anche nell'ambito delle assemblee elettive e nell'insieme delle forze politiche, si tradurrà in concreto strumento operativo alcuni anni più tardi, con l'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge 8 luglio 1976 n. 26, una legge-programma che prevede per il triennio 1976-'78 la spesa di 3 miliardi, ripartiti tra le Comunità montane, per la realizzazione di opere predeterminate. I fondi sono assegnati alle Comunità montane, che possono realizzare direttamente le opere oppure girare i finanziamenti ai Comuni od a società pubbliche o nelle quali la partecipazione pubblica risulti maggioritaria.

Il programma risente in maniera evidente della originaria impostazione *«provinciale»*: vengono raccolte in certa misura le esigenze di tutte le Province, da Piacenza a Forlì, in un ventaglio di interventi assai ampio, che troppo concede al principio del *«riequilibrio territoriale»* e poco alle realtà economiche e sociali che sostengono, o dovrebbero sostenere, le richieste. Al solito, sarà la realtà ad incaricarsi di ridimensionare le aspirazioni di partenza, sotto il duplice aspetto delle difficoltà locali e del ridimensionamento degli stanziamenti regionali. Difatti, dei 3 miliardi preventivati, solo poco più della metà saranno effettivamente messi a bilancio: tale scelta, che poteva imputarsi alla *«cattiva»* volontà politica della Giunta regionale, derivava in effetti da un ripensamento critico sulle reali capacità del *«piano neve»* di conseguire gli effetti ipotizzati e dalle incertezze d'impostazione del piano stesso. In verità sarebbe più giusto dire che l'intero settore turistico è sottoposto ad un riesame critico, che coincide con una sensibile riduzione degli stanziamenti regionali, negli anni 1976-'78, cioè fino a quando, col Piano poliennale 1978-'80, il Turismo è annesso al Dipartimento delle attività produttive. Ciò costituisce un radicale cambiamento rispetto alla logica del turismo quale servizio sociale da ga-

* Assessorato allo Sport della Regione Emilia-Romagna

rantire a tutti — concetto sacrosanto ma in altro ordine di problemi — che si ripercuote nell'individuazione degli obiettivi e nell'impostazione dei programmi. Gli interventi saranno pertanto visti in chiave di qualificazione e potenziamento di una struttura economica che deve adeguare la propria offerta turistica alle nuove esigenze della domanda, mantenere ed accrescere la propria competitività sui mercati nazionali ed internazionali e dotarsi di servizi che, in rapporto ai settori di domanda individuati, costituiscano elementi di interesse e richiamo.

Tale impostazione, trasferita all'interno dei problemi del *«piano neve»*, comporta nuovi criteri di scelta, che non discendano dall'esigenza di offrire servizi alle popolazioni montane od occasioni per sciare *«alle porte di casa»* agli appassionati di questo sport, ma dall'esigenza di aumentare la produttività delle strutture turistiche montane (ricettive e commerciali) con nuove possibilità per un più lungo periodo di attività nell'arco dell'anno.

Un terzo di questo *«programma straordinario per il turismo montano»* viene attuato: vanno in porto i principali interventi relativi alle stazioni del Corno alle Scale (BO), del Monte Cimone (MO) e del Monte Cusna (RE) che costituivano la parte più qualificante dell'intero programma, oltre ad alcuni interventi minori alle Piane di Mocogno (MO) e Monte Falco (FO).

Con un'ultima considerazione sul programma straordinario 1976-'78 si vuole far notare che costituisce lo strumento decisivo dell'intervento dell'ente locale nella realizzazione e nella gestione degli impianti invernali, tramite la costruzione di nuovi impianti o l'acquisto di impianti esistenti, operazione questa considerata prioritaria. Ciò risulta in piena coerenza con l'impostazione data, che vede affidato all'ente locale un ruolo determinante nel campo degli interventi *«sociali»* e negli investimenti infrastrutturali che dovrebbero stimolare gli investimenti privati nel campo della ricettività.

Le eventuali (o inevitabili) perdite maturate nella realizzazione e gestione degli impianti sciistici andranno considerate nel quadro complessivo dell'intera struttura turistica, salvo constatare la falla implicita in tale ragionamen-

Tav. 1. - Quadro degli interventi finanziati dalla Regione Emilia-Romagna a favore del turismo invernale (1974-'84)

Località	*Legge regionale 2-1-1973 n. 1 Interventi realizzati*	*Legge regionale 8-7-1976 n. 26 «Piano neve» — Programma 1976-'78*			*Legge regionale 8-7-1976 n. 26 «Piano neve» — Programma 1981-'82*			*Legge regionale 23-6-78 n. 19 Interventi realizzati*	*TOTALE INTERVENTI*	
		Ipotesi	*Realizzato val. ass.*	*Realizzato %*	*Ipotesi*	*Realizzato val. ass.*	*Realizzato %*		*Programmati*	*Realizzati*
	1	*2*	*3*	*3/2*	*4*	*5*	*5/4*	*6*	*7*	*8*
Comunità montana Piacentina									2	1
Ferriere	—	1	—	0	—	—	—	—		
Farini	1	—	—	—	—	—	—	—		
Comunità montana Parma Ovest									3	2
Albareto	—	1	—	0	—	—	—	—		
Berceto	1	—	—	—	—	—	—	1		
Comunità montana Parma Est									10	7
Corniglio	1	1	—	0	1	1	100	—		
Monchio - Prato Spilla	1	—	—	—	1	1	100	—		
Monchio - Trefiumi	2	2	—	0	1	1	100	—		
Comunità montana Reggiana									10	7
Collagna - Cerreto	—	1	—	0	—	—	—	2		
Ramiseto - Succiso	1	1	—	0	—	—	—	—		
Ligonchio	—	1	—	0	—	—	—	1		
Villa Minozzo - M. Cusna	—	1	1	100	1	1	100	—		
Villa Minozzo - Civago	—	—	—	—	1	1	100	—		
Comunità montana Modena Ovest									3	3
Frassinoro	1	—	—	—	1	1	100	—		
Frassinoro - Piandelagotti	—	—	—	—	1	1	100	—		
Comunità montana Modena Centrale									18	13
Pievepelago	1	1	—	0	2	1	50	—		
Riolunato (M. Cimone)	1	2	2	100	1	1	100	—		
Montecreto (M. Cimone)	—	—	—	—	—	—	—	1		
Sestola (M. Cimone)	1	—	—	—	1	1	100	—		
Fanano (M. Cimone)	1	1	1	100	2	1	50	—		
Lama Mocogno - Le Piane	—	1	1	100	1	—	0	—		
Fiumalbo	—	1	—	0	—	—	—	—		
Comunità montana Bolognese n. 1									9	5
Lizzano - Corno alle Scale	—	2	1	50	3	3	100	—		
Lizzano - Budiara	1	3	—	0	—	—	—	—		
Comunità montana Forlivese									2	1
S. Sofia - M. Falco	—	2	1	50	—	—	—	—		
TOTALE INTERVENTI	13	22	7	32	17	14	82	5	57	39

[1] Interventi finanziati a seguito di domanda inoltrata alla Regione da parte dell'Ente interessato.

Tav. 2. - Quadro complessivo degli impegni finanziari a favore del turismo invernale assunti dalla Regione Emilia-Romagna (1974-'84)

	Legge regionale 2 gennaio 1973 n. 1		*Legge regionale 8 luglio 1976 n. 26*				*Legge regionale 23 giugno 1978 n. 19*
			Programma 1976-1978		*Programma 1981-1984*		
	importo (x 100)	—	*importo (x 100)*	%	*importo (x 100)*	%	
Comunità montana Appennino Piacentino	16.000	6,7	300.000 [3]	17,9	—	—	—
Comunità montana Appennino Parma Ovest	16.000	6,7	141.000	8,4	—	—	100.000.000
Comunità montana Appennino Parma Est	79.000	32,8	—	—	500.000	10,8	—
Comunità montana Appennino Reggiano	5.800	2,5	315.000	18,8	1.736.000	37,5	358.000.000 [2]
Comunità montana Appennino Modena Ovest	—	—	—	—	200.000	4,4	—
Comunità montana Appennino Modena Centrale [1]	123.500	51,3	493.000	29,3	787.000	17,0	600.000.000 [2]
Comunit6 montana Appennino Bolognese N. 1	—	—	343.500	20,4	1.401.000	30,3	—
Comunità montana Appennino Forlivese	—	—	87.500	5,2	—	—	—
TOTALE IMPEGNI	240.700	100,0	1.680.000	100,0	4.624.000	100,0	

[1] L'attuale Comunità montana Modena Centrale o del Frignano ha unificato i territori delle due precedenti Comunità montane dell'Alto Appennino Modenese e la Modena Centro

[2] Si tratta di «limiti d'impegno» corrispondenti a contributi in conto ammortamento mutui.

[3] Si tratta di contributo «in perenzione» in quanto l'iniziativa non è stata realizzata.

to, qualora non esista di fatto una tale struttura turistica ricettiva, oltre che commerciale ed artigianale di servizio, che consenta di pareggiare il conto.

Una conseguenza negativa del deciso intervento pubblico e di come viene pensato e attuato, è certamente il disinteresse che si induce nel privato, già presente o da coinvolgere, che quasi ovunque abbandona il campo e rimane in posizione di attesa.

Un tale disimpegno, è facile constatare, rappresenta una conseguenza particolarmente negativa nelle zone montane, dove la carenza di capitali, professionalità e capacità imprenditoriale, costituiscono il dato più rilevante.

D'altra parte non si può sottovalutare il ruolo dell'intervento pubblico come razionalizzatore di situazioni precarie, frutto di un approccio improvvisato e superficiale col quale gli operatori avevano affrontato il problema: scarse conoscenze scientifiche, errori nella scelta del posizionamento degli impianti, sia per quanto concerne le quote altimetriche sia l'esposizione ai venti, od il riferimento alla nivosità e non alla permanenza del manto nevoso, ed altri errori simili.

Dalla Tav. 1, che ci offre il quadro pressoché completo degli interventi attuati nell'Appennino regionale per il turismo invernale, tramite contributi della Regione, si vede che il primo programma straordinario della L.r. 26/76 1976-'78 viene realizzato al 32% con l'impiego di poco meno della metà dei fondi impegnati. Questi dati dimostrano per un verso che le singole opere realizzate sono certamente d'importo superiore al costo unitario medio delle opere in programma, e per altro verso dà il segno della lievitazione che si comincia ad avvertire in quegli anni nei costi di esecuzione dei lavori murari e delle opere elettromeccaniche.

I cambiamenti che intervengono nell'ambito delle scelte politiche e programmatiche a partire dal Piano poliennale 1978-'80, di cui s'è parlato, trovano momenti di verifica nel Convegno di Cervarezza sul tema specifico del turismo montano invernale (gennaio 1980) e più in generale nella Prima Conferenza regionale sul Turismo che si tiene a Bologna nel febbraio 1982. Il risvolto fondamentalmente economico del settore, l'esigenza di selettività e concentrazione della spesa per investimenti, della qualificazione dell'offerta turistica per maggiori produttività e competitività, la riscoperta del ruolo fondamentale dell'operatore privato anche nel campo delle infrastrutture, sono questi i temi che vengono posti al centro del dibattito.

Se gli interventi in campo turistico sono visti in chiave produttiva sarà indispensabile, per la scelta della loro ubicazione, individuare le aree che — oltre a condizioni ambientali e climatiche idonee — dispongano di strutture turistiche in grado di sostenere i relativi investimenti, come peso economico e come gestione e che nel contempo, con effetto biunivoco, utilizzi gli impianti per accrescere la propria produttività e funzionalità.

Su questa impostazione viene formulato il Programma *«neve»* 1981-'84: vengono individuati i punti che di fatto costituiscono l'ossatura portante del turismo appenninico regionale, ubicati a ridosso dell'alta fascia montana, capaci di creare un'immagine di qualità, e su di essi si farà convergere la quasi totalità dei fondi stanziati per il potenziamento dell'offerta turistica invernale. Questi *«poli»* principali — insiemi

di struttura ricettiva, rete commerciale e di servizi ed impianti sciistici — costituiranno il quadro territoriale di riferimento per la politica turistica montana della Regione Emilia-Romagna.

Il programma 1981-'84, che individua i cardini del sistema turistico invernale nelle stazioni sciistiche del Cimone, del Corno alle Scale, del Cusna e del Cerreto, è stato fino ad ora attuato per oltre l'80% (ved. Tav. 1) ed il risultato è certamente frutto del carattere selettivo che è stato dato al piano. A conferma di ciò va detto che le maggiori difficoltà nell'erogazione dei contributi si incontrano laddove le spinte locali, evidentemente più forti del momento centrale di coordinamento, hanno ottenuto una maggiore diffusione degli interventi con riduzione delle quote di contributo regionale.

Conseguenze di questo tipo di scelta sono, è noto, da un lato maggiori difficoltà per i soggetti che sono fermamente intenzionati a realizzare le opere, e d'altro lato l'immobilizzo di fondi che restano inutilizzati.

Il Piano 1981-'84, va detto, è stato approntato dalla Giunta regionale sulla base delle proposte delle Comunità montane e delle Province: una commissione consultiva mista, composta dai rappresentanti degli enti, ha lavorato alcuni mesi per definire gli obiettivi, i criteri ed a suggerire le scelte definitive.

Come si può desumere dal quadro complessivo degli interventi offerto dalle tavole 1 e 2, la Regione ha operato anche con altri strumenti di legge in favore del turismo invernale, la legge regionale n. 1/73 e la legge n. 19/78. Tali leggi non hanno operato secondo programmi preventivi, ma dietro presentazione di domande. Tuttavia va precisato che gli interventi attuati con i fondi della legge regionale n. 19/78 sono stati promossi nel rispetto dei criteri e delle direttive espressi nel programma *«neve»* 1981-'84. Infatti, sugli sviluppi di quest'ultimo piano, il Consiglio regionale ha indicato i criteri generali di applicazione della legge regionale di incentivazione turistica ordinaria, i quali, per quanto concerne l'area montana, precisano i Comuni nei quali si possono realizzare investimenti di carattere infrastrutturale a sostegno del turismo appenninico.

Tale criterio è stato poi ripreso ed allargato all'intero territorio regionale con la nuova legge regionale di programmazione e incentivazione dell'offerta turistica, L.r. 6 luglio 1984, n. 38. All'articolo 2 viene introdotto un nuovo strumento programmatico, definito *«Quadro regionale delle strutture ricettive e dei servizi turistici»* che, si precisa, dovrà contenere le linee, le modalità ed i criteri d'intervento regionali negli ambiti territoriali individuati secondo la *«vocazione turistica del territorio, le caratteristiche dell'offerta turistica e l'incidenza del turismo nell'economia locale»*. Si può quindi concludere che l'esperienza di un decennio di *«piano neve»* ha contribuito non poco, oltre a migliorare sensibilmente la qualità dell'offerta turistica di alcune aree montane, anche a definire un nuovo modo di programmare l'intervento della Regione nel settore del turismo.

Per un breve sommario commento alle tavole che presentiamo, si può osservare che complessivamente sono stati spesi dalla Regione all'incirca 6,25 miliardi (per il 1984 i dati si riferiscono alle spese sostenute fino al 30 giugno): di questi oltre l'83 per cento sono stati impiegati nell'ambito delle tre zone principali, vale a dire il Monte Cimone, il Cusna ed il Corno alle Scale. I contributi in conto ammortamento mutuo (limiti d'impegno) riguardano interventi attuati od in corso d'attuazione nelle stazioni sciistiche del Cimone e del Cerreto. In particolare osserviamo che la... parte del leone spetta alla Provincia di Reggio Emilia col 32,9%, seguita dalle Province di Bologna (27,9%) e Modena (25,7%). Segue a distanza considerevole la Provincia di Parma (11,8%) mentre le Province di Piacenza e Forlì hanno assorbito quote trascurabili, rispettivamente lo 0,3% e l'1,4%. Si può dunque affermare che, in questo caso, non si è proceduto col criterio tanto spesso criticato degli interventi *«a pioggia»*.



Impianti di Corno alle Scale e Monte Cimone

Sviluppo integrato dell'area alpina: verso un modello di collaborazione multidisciplinare, interregionale e sovra-nazionale

«Unisci i popoli d'Europa, in pace ed in libertà». Con queste parole nel novembre 1963 il Cancelliere austriaco Gorbach consegnava all'utenza internazionale il Ponte Europa, un manufatto splendido ed audace che sembra voler visualizzare la sfida dell'uomo contemporaneo alla natura e la possibile portata dell'intervento umano sull'ambiente montano. Ma, collocato nel contesto alpino, il ponte esprime e materializza la millenaria e storica funzione di «transito» di un territorio che, se dal punto di vista geografico incide sulla fisionomia oro-idrografica e sulle condizioni climatiche dell'intera Europa, sotto il profilo socio-politico e culturale si pone come una «cinghia di trasmissione» per il continuo interscambio di messaggi, di impulsi, di sollecitazioni e di eventi tra le grandi estensioni del Nord ed il mondo caldo del Sud, tra le misteriose distese dell'Oriente e gli ambienti più popolosi e dinamici dell'Occidente.

In virtù di questa loro nevralgica ubicazione le montagne dell'Arco Alpino sono dunque state da sempre testimoni, mute ed impassibili, dei momenti più travagliati e pregnanti della storia europea, mentre le popolazioni insediate nelle loro vallate hanno conosciuto modalità diverse di coinvolgimento, talora come protagoniste e compartecipi e talaltra come vittime di scontri, di confronti, ma anche di compenetrazione, di integrazione ed osmosi di popoli, lingue e culture diversi. Se comparata a quella delle regioni calde, la preistoria delle Alpi è relativamente breve e concentrata in pochi millenni a causa delle glaciazioni che impedirono a suo tempo ogni forma di vita animale e vegetale. La loro storia sancisce un cammino peculiare che vede le Alpi evolvere da barriera sinistra, insormontabile e misteriosa a spazio sociale dinamico ed integrato.

La storia delle popolazioni autoctone (dalle tribù celtiche, retiche e galliche, alla civilizzazione romana, all'organizzazione feudale) è una storia tormentata di oppressioni, di fatiche, sofferenze, pestilenze, catastrofi naturali ed ingiustizie sociali. È una storia di agricoltori, pastori, allevatori ed artigiani alla mercè ed al servizio di signori feudali, perlopiù stranieri ed investiti d'autorità in sedi lontane e sconosciute. Fu il vento innovatore della rivoluzione francese a liberare le popolazioni alpine dai pesanti legami feudali: la risposta fu più immediata nelle Alpi Occidentali; molto più graduale nel territorio controllato dall'impero austro-ungarico, dal Lago Maggiore al Lago di Costanza, forse a causa dell'immobilismo di stampo conservatore legato all'indiscusso carisma degli imperatori asburgici, sui quali, nell'atmosfera viennese della gaia apocalisse a ritmo di valzer, stava per calare il sipario della storia.

Nel groviglio delle guerre napoleoniche e nel precario equilibrio delle grandi potenze europee all'inizio del 19° secolo, si inserisce dolorosamente la vicenda drammatica della rivolta tirolese contro il giogo franco-bavarese: assurdo olocausto di un pugno di disperati disposti a morire per Dio, per l'imperatore e per la patria.

I grandi sommovimenti politici e culturali dell'illuminismo e del liberalismo non comportarono vistosi cambiamenti nello stile di vita e nelle abitudini delle genti alpine, tradizionalmente strutturate in comunità relativamente chiuse, coese da legami di solidarietà e di autodifesa, portate alla rielaborazione degli stimoli provenienti dall'esterno ed in grado di esprimere autonomamente modelli esistenziali ed etici, codificantisi via via in usanze, credenze, tradizioni e rituali, tramandati con reverente rispetto, di generazione in generazone.

La tradizionale fisionomia agro-pastorale della componente sociale ed economica alpina non sarà turbata nemmeno dalla grande guerra che influirà peraltro negativamente sulla qualità della vita, per aver sottratto gran parte della mano d'opera maschile al lavoro della terra. I superstiti faranno ritorno nelle loro vallate, ma molti di essi non resisteranno al richiamo dell'emigrazione.

Le Alpi degli anni '20 erano ancora un ambiente di vita economica, culturale e politica profondamente condizionato dal contesto orografico; la loro evoluzione procedeva a ritmi lenti e rispecchiava il naturale avvicendamento dei cicli stagionali, mentre agricoltura, forestazione, allevamento ed artigianato continuavano a sostenere ruoli di prim'ordine nell'economia montana. La connotazione tipicamente agricola della società alpina venne scrupolosamente analizzata e confermata dal

primo sociologo di questa realtà, il prof. Adolf Günther di Innsbruck, nel suo interessantissimo saggio «Die alpenländische Gesellschaft» pubblicato dall'Editore Fischer nel 1930. Ma, nella sua opera, il prof. Günther preconizzò l'avvento di grandi, imminenti cambiamenti e scrisse testualmente: «La sociologia delle Alpi, tra 50 o 100 anni, partirà sicuramente da posizioni molto diverse».

Il sociologo degli anni 20 si trovava ad analizzare la «statica» ed il piglio conservatore dello spazio sociale alpino: lo studioso dei giorni nostri è chiamato ad approfondire una grande metamorfosi ed i dinamismi di un processo evolutivo rapidissimo e sconvolgente, non alieno da meccanismi autodistruttivi.

Ciò che colpisce ed interessa il ricercatore, sia egli storico, antropologo, geografo o sociologo, sono le peculiari modalità di adattamento del territorio alpino e della sua gente alla rivoluzione industriale, alle innovazioni tecnologiche ed al rapido mutamento sociale della nostra epoca.

L'attuale situazione sembra costituire il punto di arrivo di due poderosi cammini evolutivi: da un lato un processo di trasformazione piuttosto lento e graduale, che vede il grande spartiacque alpino evolvere da barriera fisica a nodo di collegamento e di interscambio tra diverse realtà nazionali europee ed extracontinentali; quindi un momento evolutivo molto più intenso, repentino e rapidissimo, che vede il passaggio da un ambiente di vita basato su un'economia agro-pastorale ed artigianale, permeato di credenze e superstizioni, ad un sistema socio-economico radicalmente ristrutturato e di stampo decisamente urbano, nel quale la tecnologia sofisticata ed il computer sembrano avere soppiantato la saggezza e l'esperienza del montanaro.

Meccanizzazione, motorizzazione, cooperazione, scolarizzazione ed informazione hanno «urbanizzato» la campagna e la montagna: le due poderose forze innovative provengono da direzioni opposte; dal fondovalle il richiamo dell'industria e del terziario, dall'alto l'offerta di lavoro e di benessere delle infrastrutture turistico-sportivo-ricreative. Il processo di ristrutturazione sociale ed economica è rapido e si articola in fenomeni non ancora esauriti quali l'inurbamento, il perdurante travaso di forza lavoro dal primario al secondario e soprattutto al terziario, la ridefinizione urbanistica degli insediamenti abitativi legata allo spopolamento, il sopravvento delle culture intensive su quelle estensive, la ricomposizione delle aree coltivate verso monoculture specializzate suggerite dal marketing e la dilatazione delle aree marginali. La marginalità non riguarda più solamente i pascoli alpini e le aree non passibili di meccanizzazione, ma si insinua anche tra le porzioni di arativo del fondovalle, parcellizzate dalle successioni ereditarie o abbandonate dopo l'assunzione di occupazioni più remunerative.

La rapidità del cambiamento, l'aggressività delle proposte innovative, il prorompente ingorgo informativo dei mass-media, il confronto traumatico con modelli di vita ed abitudini sciorinati dal crescente movimento turistico coinvolgono e disorientano la popolazione residente, chiamata troppo repentinamente a gestire ruoli emotivamente, umanamente e moralmente costosi. Fenomeni emergenti un tempo considerati prerogativa esclusiva dei grandi agglomerati urbani, quali la crisi della famiglia, la diffusione di droga, alcoolismo, nevrosi e psicosi con conseguente strepitoso aumento del consumo di psicofarmaci anche tra le popolazioni rurali, non fanno che confermare l'entità del disagio esistenziale conseguito all'adattamento. In certa misura, anche lo sforzo in atto per la riscoperta e la rivalutazione del folclore e dei valori tradizionali sembra confermare la contradditorietà e l'ambivalenza dei segnali di assuefazione ed accettazione di modelli di vita urbani e di una mentalità consumistica che forse vuole rimuovere nel mondo dei ricordi gli stenti e le fatiche del passato agro-pastorale, relegando nelle stanze dei musei etnografici miti, strumenti e riti di dimenticate manualità e vita alpestre.

Oggi l'area alpina sta dunque concludendo la sua prima travagliata fase di adattamento alla modernità, ma sta anche evidenziando una serie di contraddizioni pesanti e tali da richiedere un profondo ripensamento sui limiti e sulle modalità dello sviluppo: un turismo in espansione che da fattore di progresso minaccia di degenerare in motivo di sconvolgimento; un'agricoltura in piena razionalizzazione che provoca la dilatazione delle aree marginali: una forestazione gestita con criteri moderni e dispendiosi esposta al deterioramento da erosione e da inquinamento; un diffuso benessere materiale come causa di crescente disagio esistenziale. Ecco gli aspetti negativi che preoccupano il semplice cittadino e lo studioso, l'operatore politico ed il pianificatore, il consumatore ed il produttore. Ed ecco infine la motivazione di fondo dell'ampio dibattito che si sta sviluppando nelle sedi più disparate dell'intera Europa e che vede istituzioni politiche, atenei, istituti di ricerca e organi di informazione impegnati nella formulazione di un piano di sviluppo integrato *della regione alpina, finalizzato al superamento della conflittualità tra intervento umano ed ambiente, deciso a risolvere o almeno a rallentare un processo di degenerazione che minaccia di diventare irre-*

versibile. Il dibattito in corso è promettente e fecondo: positivamente orientato in senso interdisciplinare, vede la collaborazione di diversi stati nazionali interessati al salvataggio di un «unicum» naturalistico ed umano, inserito nel più ampio contesto europeo, ma con crescenti agganci con ambienti extracontinentali, visto che il turismo internazionale sta diventando un fenomeno di enorme respiro. La collaborazione sovra-nazionale, come è noto, si è recentemente istituzionalizzata in numerose ed interessanti espressioni di cooperazione interregionale e transfrontaliera (Arge Alp, Alpe-Adria, Co.Tr.A.o, ecc.) la cui attività ha trovato apprezzamento e consensi anche in seno al Consiglio d'Europa, a sua volta impegnato nello studio di nuove modalità di sviluppo dell'Arco Alpino.

La lettura della copiosa documentazione oggi reperibile sulle problematiche della montagna consente una visione ottimistica in ordine all'avvento di una nuova filosofia di vita, attenta ai valori che il sociologo moderno chiama «post-materialistici» e che promettono di privilegiare l'autenticità dei rapporti umani e la correttezza del rapporto uomo/natura, mentre confini, frontiere, barriere ideologiche, egoismi nazionali ed interessi speculativi sembrano finalmente regredire di fronte alla portata universale degli obiettivi perseguiti: salvaguardia di un paesaggio stupendo ed irripetibile, patrimonio dell'intera umanità, ripristino di un delicato equilibrio ecologico in parte già gravemente compromesso, armonica integrazione tra presenza umana ed ambiente, difesa e valorizzazione dell'identità culturale delle popolazioni residenti, possibilmente prima che i suoi ultimi brandelli vengano immolati sull'altare di un turismo di massa rumoroso ed anonimo.

I Paesi europei interessati alla conservazione dell'ecosistema alpino sembrano concordi nell'ammettere che è illusorio affidare allo spontaneo spiegamento delle forze produttive e creative dell'uomo, in un'economia di libero mercato, la realizzazione di obiettivi che interessano anche e soprattutto le generazioni future. Se lasciate alla libera espressività dell'homo aeconomicus, la civiltà alpina, iniziata con i grandi disboscamenti altomedioevali, finirebbe con l'autodistruggersi in una catastrofe ecologica di cui la pioggia acida è solo uno dei più eloquenti segni premonitori.

Lo sviluppo integrato delle aree montane ed il superamento del conflitto economia-ecologia richiede la collaborazione di tutti: la partecipazione leale e convinta del semplice cittadino, il coraggio e la profonda onestà del politico, spesso chiamato ad assumere decisioni impopolari per sottrarre alla speculazione porzioni di territorio essenziali per la realizzazione di programmi di risanamento a lunga scadenza. Richiede l'impegno instancabile del ricercatore scientifico che, nel momento in cui fornisce all'amministratore le informazioni capaci di rendere ecologicamente più corrette e socialmente più proficue le sue decisioni operative, è in grado di cogliere la portata socio-politica del proprio lavoro e la valenza morale della propria rigorosa obiettività.

L'integrazione di scienza e politica, se sostenuta dalla preziosa opera educativa dei mezzi di informazione, consentirà all'uomo contemporaneo di fare ritorno alla montagna, per viverla e non solo per usarla a scopo di evasione o per sfruttarla a fini speculativi.

Scienza e tecnica hanno già dato risposte esaurienti circa taluni passaggi obbligati dello sviluppo integrato:

— recupero, sostegno e valorizzazione dell'agricoltura di montagna;

— lotta all'inquinamento e al degrado ambientale;

— corretta amministrazione del patrimonio forestale e dei pascoli montani;

— negazione del turismo come monostruttura e suo ridimensionamento al ruolo di partner dell'agricoltura, alleato e custode delle prerogative estetiche del paesaggio, strumento di educazione permanente e di crescita culturale non solo del visitatore, ma anche e soprattutto del cittadino residente;

— ed infine riscoperta e responsabilizzazione del prototipo umano del «montanaro», chiamato ad assumere un ruolo nuovo di protagonista ed artefice della propria promozione, senza bisogno di rinnegare le proprie radici o di imitare modelli di vita espressi da culture lontane e diverse, rimanendo ben radicato ad un suolo che, se rispettato, non lo tradirà mai e non finirà mai di fornirgli le risorse sufficienti per un'esistenza dignitosa e gratificante.

È probabile ed augurabile che la graduale realizzazione di questi traguardi faccia della montagna uno spazio di vita irrinunciabile ed insostituibile che, anche agli occhi del turista visitatore, assurgerà ad esempio edificante di umana convivenza, ispirata a valori semplici, ma autentici, genuini e in grado di resistere all'usura del tempo, a valori che, proprio come la montagna, anziché dividere, uniscono.

Adriana Rossi

AGENZIA
ANSA
SERVIZIO REGIONALE

Trentino: Primo rapporto sui Comprensori

Trento. — Nel corso di una conferenza stampa è stato presentato a Trento il primo rapporto sui Comprensori del Trentino, predisposto dal competente Assessorato provinciale. Il documento, con le sue quattrocento pagine, sintetizza i risultati conseguiti dai Comprensori in oltre dieci anni di lavoro nei vari settori di competenza (sanità, edilizia scolastica, recupero centri storici, programmazione, ecc.).

Il documento, predisposto anche in vista della riforma istituzionale dei Comprensori sollecitata dalle forze politiche trentine, verrà sottoposto al Consiglio provinciale e a quello regionale del Trentino-Alto Adige.

Informatica: La Regione Liguria sulla partecipazione a una nuova società

Genova. — Il Presidente della Giunta regionale Magnani e gli Assessori al Bilancio e Informatica Grillo ed alla Sanità Josi si sono incontrati con Sindaci, Presidenti delle Province, delle Comunità montane e delle USL della Liguria. Nel corso della riunione sono stati illustrati i contenuti del disegno di legge in discussione al Consiglio regionale e relativo alla partecipazione della Regione Liguria ad una società pubblica di progettazione informatica. Si è parlato anche dei fini della costituenda società e degli obiettivi che la Regione si prefigge, specie nell'assolvimento di un ruolo di supporto per le esigenze informatiche delle autonomie locali e per realizzare una più approfondita conoscenza di dati, necessari alla programmazione ed alla pianificazione, a tutti i livelli, dal più piccolo Comune fino alla Regione.

Rassegna urbanistica nazionale

Stresa. — Si è tenuta a Stresa la prima «*Rassegna urbanistica nazionale*», promossa dall'Istituto Nazionale di Urbanistica. La manifestazione, a cui hanno partecipato 1500 amministratori pubblici e tecnici dell'urbanistica in rappresentanza di circa 200 enti locali italiani, è il frutto di un anno di lavoro preparatorio, di 50 mila inviti, rivolti a tutti i Comuni, le Province e le Regioni italiane, a presentare le esperienze più significative di quel «*laboratorio urbanistico diffuso*» che silenziosamente sta cambiando il volto delle nostre città e delle nostre campagne. Tra le oltre 100 risposte, 40 piani urbanistici selezionati secondo il criterio dell'innovazione e della sperimentazione. Tutti progetti concreti, approvati dalle Amministrazioni locali o già in via di esecuzione, nessuna supposizione astratta su «*cosa si potrebbe fare*».

Zone montane: Consiglio regionale dell'Umbria

Perugia. — La superficie definita «*montana*» dell'Umbria è passata dal 60 per cento all'82 per cento del territorio regionale in virtù di un provvedimento approvato dal Consiglio regionale. La legge consentirà, oltre ai benefici diretti previsti dalla legislatura vigente, si prevede anche un più organico interesse da parte delle Comunità montane che vedono ampliare la loro sfera di azione sul territorio.

In sede di votazione della legge (approvata da tutti i gruppi politici con la sola astensione del PSI), la DC aveva presentato un emendamento (non approvato) tendente a conservare le funzioni di bonifica montana esercitate dai Consorzi di bonifica. Il provvedimento approvato trae origine da una iniziativa presentata dall'Unione delle Camere di commercio di Perugia e Terni riguardante alcuni territori della provincia ternana con la quale si proponeva la revisione ed una nuova delimitazione dei comprensori di bonifica montana esistenti. La Giunta regionale umbra, verificata la fattibilità dell'iniziativa, ha ritenuto di allargarla anche ai territori della provincia di Perugia «*nella consapevolezza di arrecare un innegabile vantaggio alle popolazioni interessate*».

Decreto sul Mezzogiorno: dichiarazioni del Ministro

Roma. — Il Ministro per il Mezzogiorno De Vito, dopo l'approvazione del decreto sul Mezzogiorno, ha detto che si tratta di un fatto positivo che pone fine ad un periodo «*di emergenza e di precarietà non più tollerabile. Il largo consenso raccolto dal provvedimento dimostra, ancora una volta, che quando si pone l'attenzione sulla vera natura dei problemi e si ha la volontà di risolverli, le divisioni e le contrapposizioni lasciano il passo all'affermazione dei reali interessi del Paese. I contenuti del decreto creano le condizioni per riprendere con maggiore serenità il dialogo tra le forze politiche sul nuovo progetto del Governo per il Sud*».

Controlli enti locali: presentata una ricerca «Formez»

Roma. — L'attuale sistema dei controlli sugli atti degli enti locali è inadeguato, c'è l'esigenza di introdurre meccanismi nuovi, che tengano conto soprattutto della verifica dell'efficienza e della produttività dell'amministrazione territoriale. Questa la considerazione che è stata fatta questa sera nel corso di un dibattito che è servito ad illustrare una ricerca predisposta dal «*Formez*» (Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno) che ha preso in esame i controlli in vigore sulle amministrazioni locali. Il Ministro per il Mezzogiorno, De Vito, che è intervenuto all'incontro, ha annunciato che il prossimo programma triennale per l'intervento straordinario prevederà la realizzazione di un osservatorio permanente sulla funzionalità delle istituzioni locali meridionali ed ha sottolineato la necessità di uscire da meccanismi troppo rigidi di controllo, che sono la «*conseguenza della sfiducia nell'azione dell'amministrazione pubblica*». L'ex Ministro per la Funzione Pubblica Giannini ha insistito da parte sua sull'esigenza di portare avanti un sistema di controlli interni all'amministrazione locale, perché un controllo esterno, fatto dallo Stato o dalla Regione, sarebbe privo della necessaria specializzazione, quindi incapace di far luce sull'attività degli enti locali.

Il Ministro De Vito sui poteri locali

Roma. — Il ruolo delle autonomie locali nel quadro dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è stato sottolineato dal Ministro De Vito. Le capacità di innovazione nell'intervento straordinario — ha precisato De Vito — si misurerà su due versanti: nella scelta degli obiettivi dell'intervento stesso (più iniziative produttive, più servizi alle imprese e più reti informative) e nella sua strumentazione (non bisogna più trasferire lo sviluppo — ha detto De Vito — ma potenziare le spinte locali). «*Nel programma triennale di interventi così come previsto dalla legge 651* — ha quindi precisato il Ministro — *grande spazio viene affidato alle Regioni e per esse agli enti locali ed agli enti intermedi. Ad essi vengono trasferite le competenze e le responsabilità della gestione delle opere pubbliche*».

L'intervento straordinario — ha quindi concluso De Vito — «*si rinnoverà se accanto ad una struttura centrale molto più agile di tipo sostanzialmente finanziario il sistema delle autonomie saprà impadronirsi di nuovi spazi di programmazione, progettazione e gestione*».

Progetto di legge della Liguria sulla polizia urbana

Genova. — La Liguria sarà probabilmente la prima regione in Italia a varare una legge per le norme in materia di polizia urbana: l'annuncio è stato fatto dal capo-gruppo del PLI e Presidente della seconda commissione consiliare, delegata a questi problemi, Valenziano, che, alla presenza di

alcuni ufficiali rappresentanti della Associazione nazionale comandanti ed ufficiali di polizia municipale e dei delegati dell'Associazione nazionale vigili urbani, ha illustrato ai giornalisti i punti essenziali del disegno di legge. Il progetto, ha spiegato Valenziano, sostanzialmente si ripropone di unificare le diverse norme di polizia urbana vigenti nella regione evitando disagi per i cittadini e confusione tra il personale addetto. Il punto essenziale del disegno di legge, che tra l'altro non comporta una gran spesa per le casse regionali se si esclude uno stanziamento di 50 milioni di lire per corsi di aggiornamento dei vigili urbani liguri che in tutta la regione dovrebbero essere poco meno di 1800, è quello riguardante la riqualificazione del personale e lo studio delle malattie cosiddette professionali.

Ed inoltre, la possibilità di un interscambio di vigili urbani tra i diversi comuni. «*Riteniamo sia una cosa importante,* — hanno detto sia gli esponenti dell'Associazione vigili che quelli dell'Associazione comandanti — *perché specialmente in Liguria, regione turistica, in estate alcuni comuni vedono quintuplicare la popolazione e di conseguenza il traffico con tutti i problemi connessi, che non possono essere certamente affrontati con gli organici normali*». Per questo, oltreché per rendere omogeneo il settore, la legge regionale prevede l'unificazione quanto più possibile della foggia e del colore delle divise e degli automezzi in dotazione ai diversi corpi di vigili urbani. Ultimo tema sul quale tutti si sono trovati d'accordo è quello relativo alla preparazione specifica del vigile attraverso anche una selezione attitudinale al momento dell'iscrizione al concorso, che si traduce poi in un miglior servizio per l'intera collettività.

Consiglio regionale della Toscana: referendum sulle associazioni intercomunali

Firenze. — Il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità una mozione con la quale, constatata la regolarità delle procedure per la presentazione della proposta di referendum sottoscritta da quindici comuni per l'abrogazione delle associazioni intercomunali, si demandano alla Giunta gli ulteriori atti stabiliti dalla legge per lo svolgimento della consultazione popolare. Consultazione che, per le norme esistenti, dovrebbe avere luogo nella primavera del 1986. La richiesta di referendum per l'abrogazione delle associazioni intercomunali è stata presentata dai comuni di Sestino, Villa Basilica, Villafranca Lunigiana, Castiglion Fibocchi, Vagli di Sotto, Monteverdi Marittimo, Chitignano, Badia Tebalda, Lucca, Casola in Lunigiana, Comano, Molazzana, San Romano in Garfagnana, Talla e Castelnuovo Garfagnana.

Presentato «Trentino in schede»

Trento. — È stato presentato oggi il volume «Trentino in schede» realizzato dal Servizio statistica della provincia autonoma di Trento. L'iniziativa si propone di mettere a disposizione degli amministratori pubblici ed operatori del mondo economico, culturale e politico, una serie di dati e di indici statistici tali da consentire la definizione di un quadro informativo globale sul Trentino. Il volume è costituito da una serie di schede nelle quali a livello di singolo comune, comprensorio e provincia sono riportati dati ed indici dei vari settori.

Emilia Romagna: difensore civico nelle USL

Bologna. — Il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna ha approvato un progetto di legge con il quale si istituisce il difensore civico presso le USL. A favore hanno votato PCI e PDUP, contrari gli altri gruppi. Il provvedimento, che consta di 12 articoli, attribuisce all'assemblea comunale o intercomunale la facoltà di istituire il difensore civico per la tutela dei diritti del cittadino utente del Servizio sanitario nazionale. È inoltre previsto che più USL possano affidare ad uno stesso titolare l'ufficio del difensore civico; inoltre un comune che abbia già istituito il proprio difensore potrà affidargli anche il compito di difensore civico nella USL. Tra gli altri, il progetto affronta anche il problema del diritto di informazione; l'articolo tre prevede infatti che il difensore civico, su sollecitazione di formazioni sociali, collettivi, leghe, gruppi, che operano nel settore della sanità, dei servizi sociali, della tutela dell'ambiente e del consumatore, possa intervenire affinché siano assicurate dalle USL, e dagli altri uffici del Servizio sanitario naizonale operanti nella regione, le informazioni richieste e necessarie al raggiungimento delle finalità di competenza, fatte salve ovviamente le materie sottoposte a segreto professionale.

Finanza locale: la Regione sarda per i mutui ai Comuni

Cagliari. — Per evitare che i Comuni sardi perdano i mutui previsti dalle nuove norme della Cassa depositi e prestiti ed i benefici della legge finanziaria 185 la Regione interverrà sul Ministro del Tesoro Goria perché il Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti si riunisca non prima della metà del prossimo mese di dicembre. È quanto il Presidente della Giunta regionale della Sardegna, Mario Melis, ha assicurato ad una delegazione di sindaci che gli hanno prospettato le difficoltà nelle quali si trovano ad operare i Comuni sardi proprio per i ristretti termini entro i quali debbono essere istruite le pratiche.

Nel corso della mattinata il Presidente Melis ha avuto anche contatti telefonici con il Sottosegretario al Tesoro, Nonne, e con il Direttore generale della Cassa depositi e prestiti ai quali ha fatto presenti le esigenze dei Comuni sardi che altrimenti verrebbero discriminati e penalizzati, avendo tra l'altro ricevuto con notevole ritardo la notizia ufficiale dell'aumento dei «*plafond*» assegnati ai Comuni ed alle Province del Mezzogiorno. A questi problemi verranno anche interessati i parlamentari sardi.

Alpe Adria: concluso a Udine il convegno sulle città di confine

Udine. — «*Con il convegno sul turismo e commercio nelle città di confine, si è posto alla ribalta un problema della massima importanza: l'integrazione delle politiche turistico-commerciali delle Regioni e delle Province di confine italiane sul versante alpino e i loro rapporti e interrelazioni con le aree di confine europeo, aderenti e non alla CEE*».

Lo ha rilevato il Presidente dell'Ente nazionale turismo (ENIT), Moretti, intervenuto ai lavori conclusivi del convegno organizzato dall'Azienda di soggiorno e dalla Camera di commercio di Udine, al quale hanno partecipato oltre cento rappresentanti delle Regioni italiane di confine, e dei corrispondenti stati confinanti.

Nella giornata conclusiva, sono stati organizzati tre gruppi di lavoro, che hanno redatto delle mozioni sull'argomento dalle quali emerge la scarsa capacità e potenzialità attuale delle città di confine ad incrementare turismo e commerci. Da ciò, scaturisce tutta una serie di proposte, che vanno dal perfezionamento dei valichi confinari e l'elaborazione di prassi comuni fra i paesi contermini, alla realizzazione «*di centri servizi dotati di impianti di informazione telematica*» e, ancora, all'adozione, da parte di Regioni, Comuni e associazioni locali, di provvedimenti atti ad incentivare e sviluppare il settore turistico, anche in funzione dell'indotto commerciale che ciò comporta.

Alto Adige: tutela della salute nelle stalle

Bolzano. — La Giunta provinciale di Bolzano ha avviato, con la collaborazione dell'Ispettorato dell'Agricoltura, una indagine sulle condizioni di lavoro degli allevatori di bestiame nelle stalle. L'indagine — partirà inizialmente un'analisi sperimentale nella zona della bassa atesina — dovrà in particolare accertare la presenza di eccessiva umidità nelle stalle utilizzando un particolare impianto di recupero del calore. La Giunta provinciale in caso di accertata presenza di eccessiva umidità è intenzionata a finanziarie gli allevatori per la sistemazione degli impianti.

SOMMARIO «IL MONTANARO D'ITALIA» 1984

INDICE PER MATERIE

SANITÀ

COMUNITÀ MONTANE

LEGISLAZIONE

ECONOMIA MONTANA

CONVEGNI

DALLE DELEGAZIONI REGIONALI

INSERTO

CONSIGLIO D'EUROPA

EUROPA

REGIONI

DAL NOTIZIARIO REGIONALE ANSA

INDICE PER AUTORI